ELSEVIER

FABIO GIAMBIAGI
ALEXANDRE SCHWARTSMAN

COMPLACÊNCIA

Entenda por que o Brasil cresce menos do que pode

Prefácio de **Eduardo Loyo**

CAMPUS

Complacência

Fabio Giambiagi
Alexandre Schwartsman

ELSEVIER
CAMPU

Cadastre-se em www.elsevier.com.br para conhecer nosso catálogo completo, ter acesso a serviços exclusivos no site e receber informações sobre nossos lançamentos e promoções.

© 2014, Elsevier Editora Ltda.

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro, sem autorização prévia por escrito da editora, poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravação ou quaisquer outros.

Capa: Guilherme Xavier

Copidesque: Cynthia dos Santos Borges Gaudard

Editoração eletrônica: DTPhoenix Editorial

Revisão gráfica: Adriana Araujo Kramer

Conversão para eBook: Freitas Bastos

Elsevier Editora Ltda.
Conhecimento sem Fronteiras
Rua Sete de Setembro, 111 – 16o andar
20050-006 – Centro – Rio de Janeiro – RJ – Brasil

Rua Quintana, 753 – 8º andar
04569-011 – Brooklin – São Paulo – SP – Brasil

Serviço de Atendimento ao Cliente
0800-0265340
atendimento1@elsevier.com

ISBN: 978-85-352-7833-0
ISBN ebook: 978-85-352-7855-2

Nota: Muito zelo e técnica foram empregados na edição desta obra. No entanto, podem ocorrer erros de digitação, impressão ou dúvida conceitual. Em qualquer das hipóteses, solicitamos a comunicação ao nosso Serviço de Atendimento ao Cliente, para que possamos esclarecer ou encaminhar a questão.

Nem a editora nem o autor assumem qualquer responsabilidade por eventuais danos ou perdas a pessoas ou bens, originados do uso desta publicação.

CIP-Brasil. Catalogação-na-publicação.
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ

G362c Giambiagi, Fabio
Complacência / Fabio Giambiagi, Alexandre Schwartsman. – 1. ed. - Rio de Janeiro: Elsevier, 2014.
272 p. ; 23 cm.

ISBN 978-85-352-7855-2

1. Política econômica. 2. Economia. 3. Capital (Economia). I. Schwartsman, Alexandre. II. Título.

CDD: 335.4
14-09646 CDU: 330.85

Nada irrita tanto os governantes como a sugestão de que talvez podem não ser tão sábios quanto julgavam.

BERTRAND RUSSELL

Princípios? Eu sou liberal, e liberal inteiro, não sou liberal de conveniências, desses que aceitam um princípio para si, e o negam para os outros.

GASPAR SILVEIRA MARTINS, Ministro da Fazenda do Gabinete do Imperador, em 1879, ao responder a uma interpelação

Julgo impossível descrever a realidade atual sem ofender a muitos.

MAQUIAVEL

Apresentação

Este não é um livro apenas para economistas. Ou, colocando a questão de outra forma, este é um livro que pode ser lido – até mesmo – por economistas, mas eles não constituem o único público-alvo. Livros para essa categoria profissional ou para um público com certa especialização em economia são escritos em linguagem particular, não raras vezes recheada de fórmulas e pouco acessível ao cidadão comum. Mesmo livros para quem não necessariamente é economista, mas tem familiaridade com a economia, têm um estilo próprio, com grande número de gráficos e tabelas e dificilmente conseguem fugir do "economês". Eles cumprem sua função. O debate que eles geram, porém, é muito restrito e poucas vezes transcende para um público mais amplo.

Um diplomata amigo nosso, membro da elite carioca e muito espirituoso, costumava dizer há anos uma frase que, ainda que carregada de sarcasmo, tinha sua dose de verdade. Refletindo a concentração do poder em poucas mãos, ele dizia que "o Brasil tem apenas 2.000 pessoas que contam" e, em tom de voz mais baixo, como a enfatizar a sentença, carregando no sotaque, acrescentava: "E eu conheço todas."

Esse Brasil de poucos, felizmente, mudou nos últimos 30 anos. Houve nesse processo três grandes etapas. A primeira foi a redemocratização dos anos 1980, quando o domínio dos militares cedeu espaço para os primeiros passos do que com o tempo vem se convertendo em uma democracia em processo de importante amadurecimento, com um número crescente de atores relevantes. A segunda foi a estabilização propiciada pelo Plano Real em 1994, quando o Brasil graduou-se como um país economicamente civilizado, algo inerente a qualquer processo de recuperação da autoestima. E a terceira foi a melhora na distribuição de renda e o crescimento da renda dos mais pobres, iniciado depois do Plano Real e reforçado no século atual, com o fenômeno da inclusão social, quando o país acordou para o fato de que a maioria da população estava querendo ampliar a sua atuação na definição dos rumos do país. Isso abrange desde a participação maior no consumo – com o tão mencionado caso da

explosão da chamada "classe C" – até o seu engajamento maior no processo político e a proliferação de forças representativas relevantes. Hoje, aquela frase do nosso amigo diplomata tornou-se – ainda bem! – a expressão de um país que foi ficando para trás: há muito mais gente que conta. Palmas para o país.

Essa "gente que conta" nem sempre está em condições de acompanhar o debate econômico mais sofisticado travado nas páginas de economia dos jornais ou nos programas da TV a cabo. Os dois autores deste livro têm participado desse debate há muitos anos. Nessa qualidade, aprendemos – a duras penas – aos poucos o ofício da comunicação. Desde as primeiras incursões de ambos na televisão, quando com mania de professor começávamos a discorrer longamente sobre os temas, para desespero do âncora que fora do foco da câmera fazia sinais dramáticos para encerrarmos logo a participação, até notarmos que em televisão em um minuto dá para dizer muita coisa, fomos aprendendo gradualmente as "manhas" da arte da comunicação. Da mesma forma, fomos evoluindo dos artigos que ninguém da família – de não economistas – conseguia entender, até a comunicação fluída com o público mais amplo de leitores de hoje, quando pelo fato de os jornais estamparem o e-mail dos autores, estes recebem o retorno imediato do que escrevem. Isso pode ir dos elogios suspeitos dos amigos até o desabafo possesso de alguns anônimos, como o de uma senhora que, indignada com alguma coisa que um dos autores deste livro tinha dito sobre a Previdência, manifestou-se de forma muito enfática dizendo: "O senhor ao invés de dar conselhos, deveria recebê-los e se suicidar." Há de tudo no mundo e a arte do convencimento constitui um exercício diário.

O fato é que, aos poucos, fomos incorporando alguns truques para o êxito da compreensão dos temas por um conjunto mais amplo de pessoas. Nesse processo, alguma perda de sofisticação é relativamente inevitável. Esse é um velho problema dos economistas que transitam para o convívio maior com o grande público. No limite, passa-se a ser objeto da crítica de que a pessoa "tornou-se jornalista", o que para algumas almas mais puras da profissão é praticamente a condenação ao desterro acadêmico – uma espécie de passaporte para ter a carteira profissional cassada.

São ossos do ofício, porém. Não gostaríamos de, no afã de nos fazer entender melhor por um público mais abrangente, cair na superficialidade absoluta, não raras vezes travestida de populismo. Como economistas, ambos os autores ficamos indignados quando assistimos a algum colega mais afoito, tentando

conquistar o público de suas apresentações ou o leitor de um jornal de maior circulação, falar ou escrever falsidades deslavadas, que percebemos que ele sabe serem mentiras. Temos procurado sempre – e pretendemos continuar a manter esse espírito – evitar cair nessa situação, o que se ocorresse iria nos encher de vergonha.

O fato de manter a coerência, porém, não significa que se tenha de fazer um ato de fé na conservação do nosso discurso como algo restrito à "torre de marfim" da profissão. Ludwig Wittgenstein, o filósofo austríaco, já dizia que "tudo que pode ser dito, pode ser dito com clareza". Por isso, quando um amigo não pertencente ao clã dos economistas nos disse, nas conversas que levaram a este livro, que deveríamos pensar seriamente em "dizer as mesmas coisas de forma diferente para mais gente", vimos nisso um desafio que valia a pena encarar.

Este livro é uma tentativa – o leitor dirá se bem-sucedida ou não – de transitar rumo à comunicação para esse público mais amplo. O objetivo aqui não é tanto esmiuçar os detalhes dos números, e sim passar ao leitor uma mensagem geral sobre as questões aqui tratadas, com uma linguagem que se mostre ao mesmo tempo acessível e cativante. O objetivo é que o leitor acabe a leitura de cada capítulo com gosto de "quero mais" e se interesse em passar para o capítulo seguinte. Se a maioria dos leitores gostar do conteúdo e alguns, no embalo, lerem o livro inteiro num impulso, num fim de semana ou em alguns dias de férias, teremos alcançado nosso objetivo.

Mestre Millôr Fernandes dizia que "alguns livros são do tipo que, quando você os larga, não consegue pegar mais". Esperamos que com este aconteça o contrário e que, quando o leitor o pegue, não consiga largar mais.

Antes de começar, uma pequena ajuda para servir como "roteiro" para o leitor. A rigor, o livro pode ser lido sequencialmente, mas os capítulos são independentes entre si e podem ser lidos também em forma isolada. No intuito de escrever de forma mais leve, demos à maioria dos capítulos títulos coloquiais. O leitor mais familiarizado com temas econômicos fique sabendo então, desde o início, qual é o "sujeito oculto" de cada capítulo.

O Capítulo 1 (Esclerose) trata da "fadiga de material" que começa a acometer a economia brasileira. O Capítulo 2 (A narrativa) destrincha e questiona o discurso oficial acerca da política econômica. O Capítulo 3 (A falta que ela nos faz), que remete a um título conhecido da literatura brasileira, trata do tema da poupança doméstica. O Capítulo 4 (O elefante na sala) aborda o crescimento

do gasto público. O Capítulo 5 (Termômetro em terra de cegos) analisa os problemas do Balanço de Pagamentos brasileiro e a clara deterioração da situação de nosso setor externo. O Capítulo 6 (Poucos Bernardinhos) discute o que talvez seja o problema mais sério da economia brasileira para os próximos anos: o escasso crescimento da nossa produtividade. O Capítulo 7 (O monumento à ponte) analisa os problemas da infraestrutura. O Capítulo 8 (A Finlândia não é aqui) expõe as deficiências da nossa educação. O Capítulo 9 (O grande mito) explica os equívocos que cercam a ideia de que o país estaria "ameaçado" pela "invasão de importações", ameaça ao amparo da qual recorrentemente se engendram medidas protecionistas que acabam contribuindo para nossa baixa produtividade. O Capítulo 10 (Pimba!) deixa expostas as mazelas do nosso intervencionismo excessivo. O Capítulo 11 (Milagres não existem) ressalta a importância dos incentivos – certos ou errados. O Capítulo 12 (A regra [não] é clara) destaca os efeitos resultantes da incerteza sobre o ritmo de investimentos. No Capítulo 13 (A grande maldição) o grande ator é o petróleo e o nosso pré-sal. O Capítulo 14 (A tia doida ou "o Japão vai ser aqui") explica as questões demográficas como uma das tantas questões de longo prazo que o país continua sem encarar: estamos arriscados a caminhar no sentido de termos daqui a algumas décadas uma demografia similar à japonesa – sem termos passado previamente pelo boom tecnológico do país asiático. O capítulo final condensa a mensagem que o livro pretende passar.

Por último, cabe um agradecimento da nossa parte a Sueliton de Oliveira Silva e Arthur Canito Hernandez, que gentilmente colaboraram na elaboração de algumas das tabelas e gráficos utilizados no livro. E agora, boa leitura a todos!

Os autores
Janeiro de 2014

Prefácio

Satisfeito – satisfeito mesmo, de verdade – com o desempenho macroeconômico recente do Brasil, ninguém parece estar. Enquanto seus críticos o responsabilizam pelos resultados desapontadores, o governo alega que são os melhores possíveis, diante de circunstâncias fora de seu controle, ou que nem são tão maus quando comparados aos alheios, em ambos os casos admitindo tacitamente que bons – bons mesmo, de verdade – esses resultados de fato não são. Crescer em torno de 2% a.a. não corresponde ao projeto de quem quer que seja para o país.

Essa frustração acomete quem presta uma certa atenção a estatísticas macroeconômicas ou, pelo menos, à repercussão que cada nova divulgação de dados vem suscitando nos meios de comunicação. Para quem anda meio distraído a respeito de tais "tecnicalidades", ainda pode predominar uma sensação de conforto normalmente proporcionada apenas por desempenhos muito melhores da economia – em particular, uma confiança na manutenção do emprego e da renda que costuma advir de taxas de crescimento mais elevadas do PIB. É por isso que Fabio Giambiagi e Alexandre Schwartsman nos caracterizam, neste livro, como "um país feliz que cresce pouco".

A chave do aparente paradoxo – que, como tantos paradoxos, é só aparente – está na situação do mercado de trabalho, que segue apertado na comparação com seu próprio padrão histórico, exibindo taxas de desemprego baixas e renda em expansão. E segue assim a despeito do crescimento lento da economia porque a força de trabalho e sua produtividade crescem, elas próprias, bastante mais devagar que outrora. A produtividade estagnada requer muitos trabalhadores adicionais para se obter um pouco mais de PIB, enquanto absorver o número líquido de novos entrantes na força de trabalho não exige a abertura de vagas tão numerosas.

A notícia supostamente boa é que mesmo um crescimento letárgico da produção basta para gerar empregos que possam dar conta de manter ocupada a mão de obra disponível. A má notícia é que o crescimento lento da disponibilidade "efetiva" do fator trabalho – isto é, fatorando o número de

trabalhadores propriamente dito e a sua produtividade média – é um implacável limitador do crescimento da renda nacional. É pena que o lado ruim dessas notícias seja o verdadeiro e o - pretensamente - bom sofisma. Afinal, se pudéssemos contar com uma expansão mais acelerada da oferta efetiva de trabalho, é bem provável que conseguíssemos, mediante calibragem adequada das políticas monetária e fiscal, fazer o "lado da demanda" acompanhar a maior ampliação da capacidade produtiva da economia. Desse modo, manteríamos a força de trabalho igualmente ocupada, mas, aí sim, usufruindo de um aumento também mais rápido – e, melhor ainda, sustentado! – de sua renda total.

É na frente mais específica da produtividade do trabalho que cabe disputar a batalha pela ampliação da "oferta efetiva" de mão de obra. Em primeiro lugar, porque o número de trabalhadores não é uma variável de fácil manipulação, pois os fatores estritamente demográficos que determinam a população nacional em idade de trabalhar são pouquíssimo maleáveis e válvulas de escape como imigração e aumentos da taxa de participação da população na força de trabalho abrem margens muito limitadas em uma economia com as características atuais (inclusive o tamanho) da brasileira. Em segundo lugar, mesmo que se pudesse engendrar um aumento maior do número de trabalhadores, ter mais gente fazendo esforço e dividindo o produto desse esforço não é tão interessante quanto aumentar a quantidade de produto *por trabalhador* e, portanto, a renda média que cada um pode extrair de sua atividade. Pegando emprestada a frase de Sergio Buarque de Holanda citada pelos autores no livro – e tomando a liberdade de usá-la num sentido diferente do original - agora é que realmente precisamos ser capazes de prosperar "sem reclamar labor maior".

Por mais sonoro que possa ter parecido o velho refrão publicitário de que "um país se faz com homens e livros" (ou, transplantando para o "economês", que uma economia se faz com trabalhadores e com o capital humano que estes carregam) é claro que a acumulação de capital *físico* – ou seja, máquinas, equipamentos, instalações, infraestrutura – também é indispensável para que a produção possa crescer. Mas não é que estejamos esquecendo disso quando argumentamos que a expansão da "oferta efetiva" de trabalho é a senha para a prosperidade nacional. Quando se decompõe o potencial de crescimento da economia entre as expansões da força de trabalho e da produtividade do trabalho, a contribuição do capital físico já está contabilmente embutida neste

segundo componente. Diga-se de passagem, uma das formas mais fáceis de aumentar a produtividade do trabalho é combinar a mão de obra existente com um estoque maior e melhor de capital fixo.

Giambiagi e Schwartsman sugerem no livro, a certa altura, que transformemos o aumento da produtividade em "obsessão nacional". À primeira vista, poderia parecer um privilégio exorbitante para apenas uma dentre as inúmeras variáveis que moldam o desempenho econômico de uma nação. Porém, já tendo constatado que o verdadeiro desafio macroeconômico com que nos deparamos é impulsionar a capacidade de produção da economia – o "lado da oferta" – e que a produtividade do trabalho é, por definição, o receptáculo conceitual de todos as alavancas que podemos acionar nesse esforço, a proposta dos autores revela-se, em vez de excêntrica monomania, uma definição sumária e precisa de nossa agenda prioritária de política econômica.

Que ninguém, contudo, se deixe enganar pela definição tão breve e singela que essa agenda admite: muito pelo contrário, a agenda da produtividade é, como às vezes se diz em tom de brincadeira, "complexa, multifacetada e repleta de nuanças". Tanto, na verdade, que nem me aventuro aqui a fazer um apanhado superficial daquilo que os autores elaboram com paciência e didatismo no corpo da obra. Satisfaço-me em ressaltar, para alívio da minha maltratada profissão, que diagnóstico e prescrições corretas nesse campo requerem, antes de mais nada, cuidado com os ensinamentos mais elementares da ciência econômica: (i) que o comportamento dos agentes econômicos responde, segundo padrões razoavelmente compreensíveis, aos incentivos com que eles se defrontam; (ii) que a política governamental, dependendo os incentivos que estabeleça, pode mitigar ou agravar defeitos de funcionamento do sistema econômico; e (iii) que os preços de mercado se ajustam aos movimentos de oferta e demanda deflagrados por mudanças coletivas de comportamento, fazendo com que a distribuição final de perdas e ganhos possa diferir bastante da inicialmente produzida por intervenções governamentais. Boas políticas precisam mapear de forma correta esses desdobramentos – às vezes mais óbvios, às vezes menos – da ação do governo.

Um bom exemplo do quão intrincados podem ser tais desdobramentos ocorre na discussão sobre a desoneração da folha de pagamento das empresas. Numa avaliação preliminar, na medida em que a desoneração realmente reduza uma carga tributária já bastante elevada e ineficiente (em lugar de apenas trocar

os impostos sobre a folha de pagamento por outros, quer pagos pelas mesmas firmas sobre uma base de cálculo diferente, quer cobrados de outrem, de modo a preservar o equilíbrio das contas públicas), tenderia a reduzir distorções e, ao melhorar a lucratividade das empresas beneficiadas, estimularia o investimento nesses setores e assim abriria caminho, inclusive, para ganhos de produtividade do trabalho provenientes de um maior estoque de capital. Essa avaliação estaria incompleta, todavia, por não levar em conta que a desoneração altera outros incentivos importantes, como os preços relativos dos fatores de produção: pelo menos num primeiro momento, o custo do trabalho cai em relação ao custo do capital físico, assim como o custo do empregado formal cai em relação ao do empregado informal. O barateamento relativo do trabalho formal milita em defesa da desoneração da folha, pois promove a formalização e esta, ao reduzir a rotatividade do emprego e facilitar o treinamento da mão de obra, reforça os ganhos de produtividade do trabalho. Já a tentativa de barateamento do trabalho em relação ao capital físico, normalmente benéfica quando a distorção presente na economia é a geração insuficiente de empregos, pode já não fazer mais tanto sentido quando a oferta de mão de obra é escassa e o melhor remédio passa a ser, pelo contrário, estimular técnicas que elevem a produtividade do trabalho mediante maior intensidade do uso do capital. Talvez nem sequer perdure, se a demanda adicional por trabalho não puder obter uma resposta positiva da oferta e os salários acabarem absorvendo a maior parte do benefício da desoneração.

Considere-se, nesse mesmo contexto, o apoio governamental a projetos privados de investimento, estendido por meio de financiamentos direcionados e subsidiados. Pelo critério restrito de aumentar a atratividade de técnicas de produção com uso mais intensivo de capital físico, parece um incentivo na direção correta, se o objetivo é elevar a produtividade do trabalho. Contudo, há outros incentivos em jogo, menos óbvios do que os preços relativos dos diferentes fatores de produção. Um sistema em que o preço (no caso, o custo do crédito) é subsidiado e as quantidades disponíveis são racionadas por critérios administrativos acaba atraindo um conjunto de demandantes que, ao contrário do que ocorreria se o preço se encarregasse de equilibrar oferta e demanda, não está tão bem selecionado, espontaneamente, segundo a superioridade das taxas de retorno esperadas dos seus projetos. A triagem dos projetos tende a piorar, pois não se apoia tanto na autosseleção por parte de quem melhor os conhece - o empreendedor - e depende mais da análise menos

informada do emprestador. Além do mais, juros subsidiados acabam atraindo um contingente de tomadores que nem precisariam de financiamento para implementar seus projetos e os recursos assim direcionados são subtraídos do volume de crédito que poderia estar disponível, por intermédio de instrumentos de mercado, para empreendedores que realmente precisam. O resultado é que o direcionamento do crédito acaba fazendo menos diferença para o investimento total do que sugerido pelo seu volume de empréstimos.

Antes que se levantem acusações de exagerado economicismo na proposta de fazer da produtividade a obsessão norteadora da política econômica, vale esclarecer que ela não significa que os ganhos de produtividade constituam "um fim em si mesmos". Entretanto, na solução de uma parcela enorme dos problemas que nos afligem, fica difícil fazer (ou continuar fazendo) progresso sem remover o gargalo da baixa produtividade do trabalho e abrir caminho para o aumento da capacidade de produção do país. Não é verdade, em que pese a recente irrupção na cena política nacional de anseios populares que vão muito além do emprego, da renda e da acessibilidade do consumo de bens privados, que esses novos anseios denotem que a agenda macroeconômica está suficientemente encaminhada, ou que não se imponha como condição essencial para alcançar objetivos mais avançados e transcendentais de bem-estar individual ou social.

Se há economistas em posição de incitar o país a perseguir ganhos de produtividade, abraçando uma agenda ambiciosa de ajustes e reformas, estes são Fabio Giambiagi e Alexandre Schwartsman. Ambos se pronunciam do alto de históricos verdadeiramente ímpares de produtividade pessoal, com prolífica e incansável produção de análises primorosas sobre os desafios econômicos com que nosso país se depara. Eis mais uma.

EDUARDO LOYO
Janeiro de 2014

Sumário

Capa
Folha de Rosto
Cadastro
Copyright
Epígrafe
Apresentação
Prefácio
Lista de tabelas, gráficos e quadro
    Tabelas
    Gráficos
    Quadro
Capítulo 1 | Esclerose
    Começo
    “Era Inevitable”
    O Paraíso Zodiacal
    Esclerose
    Ficando Para Trás
    O Camaleão Ao Contrário
    Remando Contra A Maré
    Este Livro
Capítulo 2 | A narrativa
    O Discurso
    Os Méritos
    A Realidade
    As Explicações
    Os Problemas
Capítulo 3 | A falta que ela nos faz
    As Bases Do Crescimento
    Um Pouco De Contabilidade
    Mal Na Foto

Um Velho Problema
Uma Questão De Filosofia
O Desajuste (pós 2004)
O Papel De Cada Um
Um Quê De Ridículo
Capítulo 4 | O elefante na sala
Por Que A Questão Fiscal É Importante
Desde Que O Mundo É Mundo
O Drama Dos Infantes
O Elefante Na Sala
Transferências A Perder De Vista
Gordura Relativa
O Guizo No Gato
O Saco De Bondades
A Necessidade De Anticorpos
Capítulo 5 | Termômetro em terra de cegos
A História, Novamente
Os Fatos Que Vivemos
Uma Pequena Digressão
Véus Sobre A Ineficiência
A Economia Como Um Sistema De Sinais
O Termômetro Ignorado
Na Mão Dos Outros
O Que Fazer?
O Que Virá?
Capítulo 6 | Poucos Bernardinhos
Capitalismo: Modo De Usar
Bem-vindos Ao Novo Mundo (ou Ao Novo Brasil)
A Tal Cobb-douglas
A Morte Anunciada Da Expansão
“Banho-maria!”
O Mundo Não Dorme
Incentivos: Tudo Errado
Uma Questão Cultural
Poucos Bernardinhos
Capítulo 7 | O monumento à ponte

O Monumento À Ponte
O Dever De Casa Que Não Foi Feito
Quando Errar Custa Caro
O “dolce Far Niente”
O Esforço Redobrado
O Governo Fatiado
Uma Confissão
Os Ziguezagues
O Primeiro Manual A Gente Nunca Esquece
Um Mundo Virtual
A Modo De Conclusão
Capítulo 8 | A Finlândia não é aqui
Um Crime Histórico
O Exemplo Dos Outros
O País Dos Direitos
Raízes Do Brasil
Mal Na Foto
A Pedagogia Errada
Gastar Para Quê?
Nossa (des)educação
Perdendo A Corrida
Capítulo 9 | O grande mito
A “invasão De Importações”
Nem Tudo Que Reluz É Ouro
Um Pouco De Teoria
Crescimento E Comércio: O Que Dizem Os Dados?
Quem Fica Com A Cerveja?
O Inimigo Útil
A Força Da Teimosia
Capítulo 10 | “Pimba!”
A Importância Das Regras
As Origens Do Problema
A Hiperatividade Paralisante
A Economia Política Das Desonerações
Dano Colateral
“Pimba!”

Capítulo 11 | Milagres não existem
Um Caso Emblemático
Morte E Impostos
Morte, Impostos E Trabalho
Incentivos Ruins, Resultados Idem
Boas Intenções Nem Sempre Geram Bons Resultados
Capítulo 12 | A regra (não) é clara
A Importância Do Cálculo Econômico
Incerteza Jurídica
Regras Para Que Te Quero Ou “o Que O Governo Quer?”
“La Vida Por Perón”
Capítulo 13 | A grande maldição
O Ouro Negro
Uma Questão Conceitual: “Semear O Petróleo”
O Tesouro Maldito
As (boas) Lições Não Aprendidas
O Adiamento Do “encontro Com A Verdade”
A Tentação Irresistível
O Fundo Soberano
O Gasto Com Educação
Equívocos Em Série
Gastando O Amanhã
Capítulo 14 | A tia doida ou “O Japão vai ser aqui”
Um Fenômeno Universal
A Mudança De Perfil Do Brasil
Um Genocídio Virtual
O Outro Lado Da Curva: O Fim Da Juventude
O Japão Vai Ser Aqui
A Força Das Mulheres
A Garçonete De Ohio
A Tia Doida
Capítulo 15 | O fim da vida fácil
Onde Estamos?
Economicídios
O Erro Irreversível
A Grande Festa

O Pentágono Virtuoso
Competição
Poupança Doméstica
Infraestrutura
Educação
Gasto Público Eficiente
Produtividade: Uma Obsessão
Caminho Ao Encerramento: A Lógica Do Conflito E O Conflito Da Lógica

Lista de tabelas, gráficos e quadro

TABELAS

TABELA 1.1 Taxas de crescimento do PIB: Médias por período – países selecionados (% a.a.)

TABELA 2.1 Taxas de variação real do salário mínimo e do PIB (% a.a.)

TABELA 3.1 Brasil: Indicadores macroeconômicos (% PIB)

TABELA 4.1 Despesa primária do governo federal conforme a decomposição entre seus grandes agregados (% PIB)

TABELA 6.1 Brasil – Crescimento do PIB e estimativa de crescimento do produto potencial (% a.a.)

TABELA 7.1 Investimento em infraestrutura no Brasil (% PIB)

TABELA 8.1 Proporção da população com educação superior (por geração) em 2011 (%)

TABELA 8.2 Gasto por aluno como proporção da renda *per capita* (%)

TABELA 11.1 Taxas hipotéticas de retorno

TABELA 11.2 PIB e arrecadação de tributos (R$ milhões de 2012)

TABELA 11.3 Homens-hora/ano dedicadas à tarefa de pagar impostos

TABELA 14.1 Brasil – Coeficiente entre a população de 60 anos e mais e a população de 15 a 59 anos

TABELA 15.1 Medidas de ociosidade (%)

TABELA 15.2 Componentes da demanda agregada (% PIB)

TABELA 15.3 Investimento em infraestrutura 1971/2012 (% PIB)

TABELA 15.4 Decomposição do crescimento do PIB: média de três anos (%)

GRÁFICOS

GRÁFICO 1.1 O quadrado mágico

GRÁFICO 2.1 Mudança de tendência?

GRÁFICO 3.2 Poupança Nacional Bruta: 2012 (% PIB)

GRÁFICO 4.1A Todo mundo protesta por isto

GRÁFICO 4.1B ...mas ninguém se lembra disto

GRÁFICO 5.1 Brasil – Balança Comercial (US$ bilhões)

GRÁFICO 5.2 Brasil – Resultado em conta-corrente (US$ bilhões)

GRÁFICO 6.1 Brasil – Produtividade por homem ocupado – Taxas médias de crescimento por períodos móveis de 10 anos (% a.a.)

GRÁFICO 8.1 Nota média em matemática no PISA 2012 – Países selecionados

GRÁFICO 9.1 Importações de bens e serviços: países selecionados – 2012 (%PIB)

GRÁFICO 9.2 Aumento % do PIB versus aumento % das importações (quantum)

GRÁFICO 13.1 Reservas provadas de petróleo: 2012 (bilhões de barris)

GRÁFICO 14.1 População brasileira (milhões de pessoas)

GRÁFICO 15.1 Medidas de aumento anual da produtividade (%)

QUADRO

QUADRO 10.1 Alguns exemplos de intervencionismo

CAPÍTULO

1

Esclerose

Pensar é o primeiro dever da inteligência.

OCTAVIO PAZ, escritor mexicano

COMEÇO

Em *O livro negro*, do escritor turco Orhan Pamuk, um dos personagens fornece o seguinte conselho a seu interlocutor: "Jamais sente-se para escrever antes de ter encontrado a primeira frase do artigo." Essa primeira frase define muitas vezes o interesse do leitor pelo livro inteiro. Daí a importância de alguns parágrafos iniciais que ficaram famosos na literatura, como o que abre *A metamorfose*, de Franz Kafka, em tradução livre:

> Ao acordar uma manhã, depois de uma noite de sono intranquilo, Gregorio Samsa encontrou-se na sua cama convertido em um inseto monstruoso. Estava de costas e, ao levantar um pouco a sua cabeça, viu a figura convexa do seu ventre escuro, sulcado por seus calos curvos, cuja proeminência a colcha, visivelmente a ponto de escorregar até o solo, apenas podia aguentar. Inúmeras patas, infelizmente esquálidas comparativamente à grossura comum das suas pernas, ofereciam a seus olhos o espetáculo de uma agitação sem consistência.
>
> – O que me aconteceu?

Gabriel García Márquez é outro escritor que nunca se cansava de enfatizar a relevância decisiva que o primeiro parágrafo tinha para o êxito de um livro. Daí o esmero com que se dedicava à construção, palavra por palavra, do primeiro parágrafo dos seus livros, dos quais o mais conhecido é a abertura de *Cem anos de solidão* (aqui, na língua original):

> Muchos años después, frente al pelotón de fusilamiento, el coronel Aureliano Buendía había de recordar aquella tarde remota em que su padre lo llevó a conocer el hielo. Macondo era entonces una aldea de veinte casas de barro y cañabrava construída a la orilla de un río de aguas diáfanas que se precipitaban por un lecho de piedras pulidas, blancas y enormes como huevos prehistóricos.

"ERA INEVITABLE"

O mesmo García Márquez abre *O amor nos tempos do cólera* com um parágrafo cuja primeira frase ousaremos pedir emprestada neste livro:

> Era inevitable: el olor de las almendras amargas le recordaba siempre el destino de los amores contrariados.

Há alguns anos, um velho amigo nosso comentou o impacto que aquelas duas palavras iniciais tinham tido nele como elemento atrativo para se debruçar sobre o restante do livro: "Era inevitable." E é com elas que iniciamos a reflexão que irá nos acompanhar nas páginas a seguir: era inevitável que acontecesse o que está acontecendo com a economia brasileira. De certa forma, estava escrito nas estrelas. Embora a história do país no século atual tenha sido sinuosa e, sem dúvida, marcada por alguns acontecimentos que no começo eram difíceis de prever – como a conversão inicial do Governo Lula à cartilha econômica do Governo FHC – o fato é que no fundo chegamos a uma situação que era logicamente previsível, à luz do histórico dos comentários e observações do Partido dos Trabalhadores (PT) em relação a diversas questões referentes à vida econômica do país.

Lembremos que o documento com o qual o PT se apresentou ao país ainda em 2001, no começo da campanha eleitoral de 2002, tinha como título, categórico e inequívoco, "A ruptura necessária". Era um programa de rompimento com a ordem econômica e não de mudanças graduais e parciais da realidade. Mais ainda, no documento de junho de 2001, denominado "Um outro Brasil é possível", havia marcas tradicionais da pregação do partido, como a costumeira alusão à "renegociação da dívida externa": "A campanha internacional pelo cancelamento das dívidas externas dos países pobres, aqueles classificados como menos desenvolvidos pela UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento), deve ser acompanhada pela perspectiva de renegociação das dívidas públicas externas dos demais países do Terceiro Mundo." (página 5)

Alguém poderá alegar que isso era mera retórica e não afeta a condução doméstica da política local, mas atente-se para este parágrafo sobre alguns setores-chave: "Será necessário alterar o marco regulatório das agências reguladoras e estabelecer um imposto sobre o lucro extraordinário das empresas privatizadas para financiar os novos investimentos na infraestrutura." (página

10) Aqui já não estamos mais falando de mera freaseologia que não afeta o dia a dia das empresas e sim de algo que está no próprio DNA do partido e que está umbilicalmente associado à sua visão de mundo: a distinção entre lucros "ordinários" e "extraordinários" – e a noção de que o capitalismo e, em particular, certas empresas e setores devem ser estritamente controlados. Voltaremos a este ponto depois na elaboração do livro. Não por acaso, um alto membro do governo teria sido ouvido numa reunião, aos berros, em pleno embate com o setor elétrico em 2013, batendo na mesa num rompante intervencionista e bradando em alto e bom som que "estamos mudando a matriz de preços relativos da economia brasileira". Essa frase nada mais é do que filha daquele longínquo documento escrito mais de 10 anos antes.

Tal visão é reforçada poucos parágrafos depois, naquele mesmo documento, quando se diz que "temos de avançar na definição das políticas e instrumentos de distribuição da riqueza social, incluindo a ampliação do conceito de uso social da propriedade, no campo e na cidade" (página 11). A ideia de "uso social da propriedade" é a expressão antagônica ao argumento da "mão invisível" de Adam Smith. Para Smith, por muitos considerado uma espécie de "mentor" e ideólogo do capitalismo, a defesa dos interesses individuais por uma multiplicidade de indivíduos permitiria, através da ação da "mão invisível", a melhor satisfação dos interesses da coletividade como um todo. Já para o PT, no documento, conforme dito com todas as letras, a propriedade deveria atender a um "uso social". A noção de controle e, mais ainda, de "controle social", impregna todo aquele texto.

Da mesma forma, a ideia de que não deve haver limites para o gasto está presente explicitamente em alguns trechos. Por exemplo, na página 20 do mesmo documento afirma-se que "não cabe subordinar as metas de déficit público exclusivamente à viabilização desse limite de endividamento como é feito nas metas do acordo com o FMI. A ideia subjacente a esse tipo de postura é a de que o aumento de gastos de qualquer natureza, mesmo os sociais ou de investimento, terá que necessariamente ser compensado por redução em outros gastos para evitar a ampliação do endividamento", frase que é complementada pela tese de que "a evolução do déficit público não pode estar sujeita a metas de longo prazo". Repare o leitor na essência do que essa frase significa. Se o aumento – desejável – de algumas rubricas de despesa não deve ser compensado pela redução de outras, o corolário só pode ser que o gasto vai

aumentar – sempre. O que aconteceu nos anos de governo do PT é pura decorrência dessa linha de raciocínio.

Já no programa oficial de governo divulgado em julho de 2002, a resistência a empenhar esforços mais significativos na obtenção de uma taxa de inflação mais próxima à dos principais países está explicitada na seguinte passagem crítica em relação à condução das políticas no Governo FHC: "Alguns dos maiores erros do atual governo foram a supervalorização das políticas macroeconômicas voltadas para a estabilização da moeda a qualquer custo." (página 13)

Não é de estranhar que com esses antecedentes e mesmo depois de mais de dois anos de governo, com claras concessões ao realismo, em abril de 2005, no documento "Bases de um projeto para o Brasil", o PT reafirmasse suas convicções oficialmente ao declarar que "ao postular-se como um partido de esquerda, o PT (...) reafirma suas resoluções históricas sobre o socialismo petista" (página 7).

Para não haver dúvidas acerca das suas intenções, nesse mesmo documento de 2005 o partido ressalta que o primado do coletivo deve sempre prevalecer: "O PT entende, ainda, que o cultivo da democracia e do republicanismo está implicado em condutas individuais públicas que valorizem o despojamento, a simplicidade, a humildade, a pressuposição de que servir ao bem público expressa um dever." (página 9)

A ojeriza ao "mercado", com aspas e tudo, aparece na análise de que "os interesses do 'mercado' podem, a qualquer momento, criar um ambiente de incertezas e desencadear uma nova onda inflacionária, frear o crescimento ou destruir o equilíbrio cambial via fuga de capitais". (página 19)

Daria para escrever um livro só com declarações desse tipo, reveladoras das resistências que o partido nutria em relação às regras do jogo próprias de um sistema capitalista. Para aqueles que poderiam argumentar, parodiando Didi, para quem "treino é treino, jogo é jogo", que a prática de gestão iria se dissociar naturalmente da pregação partidária que precedeu a conquista do poder e para que não haja dúvidas acerca de como tal espírito poderia contaminar as atitudes que o próprio governo poderia tomar, tome-se a declaração a seguir. Ela foi manifestada nada menos que pelo próprio Presidente da República, depois de quase quatro anos de exercício do cargo, quando confrontado com a possibilidade de haver alguma incoerência entre sua anterior postura de sindicalista e as responsabilidades da gestão pública. A matéria do jornal *O*

Estado de São Paulo, de 19 de outubro de 2006 e cujo título era "Lula sugere a metroviários catraca livre no lugar de greve", dizia:

> O Presidente Luiz Inácio Lula da Silva sugeriu ontem aos trabalhadores de serviços como o metrô que, em vez de fazer greve, liberem as catracas para que o povo possa passar. A sugestão foi dada durante entrevista para a TV Record, quando foi perguntado a ele se era ou não contrário à greve nos serviços essenciais. "Um trabalhador que trabalha no metrô não precisa parar; ele pode abrir as catracas para o povo andar de graça."

Em outras palavras, o responsável máximo pelo Poder Executivo estava sugerindo aos trabalhadores de uma empresa que eles agissem em claro detrimento dos interesses desta, causando enorme prejuízo ao caixa da mesma.

Por fim, só para dar um toque mais saboroso a esta seção, o que se pode esperar da economia de um país onde a coalizão governante incorpora como um de seus sócios e aliados históricos o PC do B, em cujo "Programa socialista para o Brasil", que pode ser baixado pela internet no site do partido, no ponto 21 do programa está escrito que "com pertinácia, reformas e renovações, ao modo de cada um, China, Vietnã, Cuba, República Popular Democrática da Coreia e Laos tiveram capacidade para resistir e manter hasteada a bandeira do socialismo". Agregam-se a essa renovação, em um estágio inicial, as jovens experiências da América Latina. Os governos de três países proclamaram a determinação de realizar a transição do capitalismo ao socialismo: Venezuela, Equador e Bolívia. Caso o leitor não tenha reparado, a tal República Popular Democrática da Coreia é a – tristemente – famosa Coreia do Norte. É o mesmo país que numa conhecida imagem dessas que circulam pela internet e tirada na forma de fotografia desde um satélite que fotografa diferentes regiões da Terra, aparece na foto noturna ao lado da sua irmã do Sul. Nela, a Coreia do Norte é uma grande área escura com raros lampejos luminosos em uma e outra cidade e a Coreia do Sul é uma constelação de luzes que representam as cidades à noite. Entre uma Coreia e outra, o PC do B escolheu a da escuridão. São esses os aliados preferenciais e históricos do PT.

Para dar uma ideia de como essas questões continuam sendo atuais e não se restringem a uma questão distante no tempo de quando o PT nos anos 1980 era contra qualquer acordo com o FMI, a favor de uma renegociação das dívidas interna e externa etc., é útil citar esta declaração relativamente recente, de nada menos que o presidente do PT. Tal declaração foi feita em função das tensões que cresciam no meio do empresariado por conta do baixo crescimento da economia em 2011/2012:

> Eu tenho dito para os nossos dirigentes sindicais: é hora de os trabalhadores irem para cima das empresas, para arrancar conquistas, porque a conjuntura está favorável, para elevar a produtividade, para aumentar a produção, para forçar o investimento que eles estão se recusando a fazer, numa espécie de sabotagem ao nosso projeto.[1]

Não sei se ficou devidamente claro para o leitor, mas "partir para cima" na prática significa "partir para cima das margens de lucro" e "eles" é o empresariado. Gentilmente convidado, no caso, a ter o seu investimento "forçado". Não é exatamente o tipo de "meio ambiente" que o empresariado considera ideal para tomar decisões.

Não é de espantar, assim, que com esse espírito introjetado no comportamento de alguns dos agentes políticos mais relevantes, cedo ou tarde o exercício do poder acabasse gerando atritos entre o comportamento dos partidos que formam o coração ideológico do governo e do próprio governo, por um lado, e a lógica de operação das empresas em um sistema capitalista, por outro. Como diria García Márquez, "era inevitable".

O PARAÍSO ZODIACAL

Montesquieu dizia que "aquilo que é verdade num tempo, é erro no outro". Isso aplica-se a vários campos da existência humana. Vale para os costumes, para a política – e também para a economia. O PT, primeiro com Lula e depois com Dilma Rousseff, pôde sustentar uma combinação invejável de êxitos econômicos, em que pesem alguns dos arroubos acima citados, não apenas por ter exibido um razoável grau de pragmatismo no exercício do poder – em doses claramente muito superiores à de alguns dos seus congêneres latino-americanos com pouco jogo de cintura – como também por ter contado, particularmente na década passada, com uma combinação de circunstâncias que constituíram um verdadeiro "paraíso zodiacal" em termos de arranjo de elementos favoráveis ao crescimento econômico.

O já citado Adam Smith disse certa vez que "nenhuma sociedade pode ser florescente e feliz se a maior parte dos seus membros for pobre e desgraçada". O PT e Lula foram extraordinariamente hábeis em dar a impressão à maioria da população de que, até então, os governos anteriores não tinham se importado com as minorias e que, pela primeira vez, um governo estava tendo essa preocupação. Com esse espírito, já no final do seu segundo período de governo, Lula disse que "até outro dia, quem entrava no governo olhava o que foi feito no outro: nada. Já quem vier depois de nós vai dizer: eu vou ter que trabalhar porque o paradigma é outro".[2]

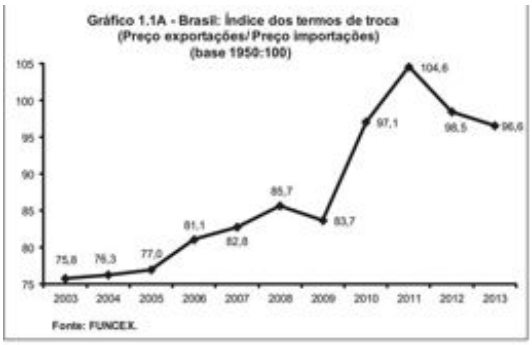
O Governo Lula teve méritos nesse processo e não apenas restritos à sua habilidade política. Defrontado com o mesmo cenário externo favorável, os Kirchner levaram a Argentina para um rumo muito diferente do Brasil. Não há como negar, porém, que um conjunto de fatores contribuiu enormemente para o êxito das políticas oficiais depois de 2003. Tais fatores constituem os quatro vértices daquilo que poder-se-ia muito bem denominar de "quadrado mágico", composto pelos termos de troca, pelas taxas de juros internacionais, pela taxa de câmbio e pela disponibilidade inicial de mão de obra.

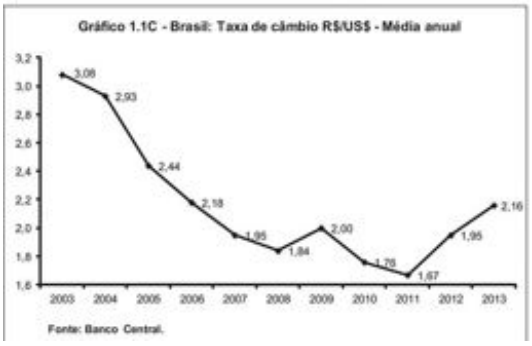
Em primeiro lugar, os termos de troca (relação entre índice de preço das exportações e das importações), tomando o ano de 1950 como referência igual a 100, encontravam-se em 1997 – ano em que começou a derrocada de nossos preços de exportação – no nível 88. Ou seja, mesmo depois de alguns anos de melhora dos termos de troca do Brasil nos anos 1990, a relação entre os preços

de exportação e importação era 12% inferior à de 1950, quase cinco décadas depois. Daí em diante, por cinco anos, foi uma tragédia e sempre tendo como base o ano de 1950 como sendo igual a 100, em 2002 o índice de termos de troca chegou a cair até 77. Na segunda metade da primeira década do século atual, foi uma festa e o índice chegou a 2011 no nível de 105 – o mais alto dos últimos 50 anos – para cair depois até 97 em 2013. No caso do preço das exportações, especificamente, o ocorrido depois de 2002 é simplesmente espantoso: enquanto em 1975 e 2002 o índice de preço das exportações de produtos básicos do Brasil foi o mesmo – com oscilações durante o período, naturalmente – em 2013, mesmo após uma certa queda em relação a 2011, a variável foi nada menos que 237% superior à de 2002. Os deuses sorriram para o Brasil depois de 2003 (Gráfico 1.1A).

Em segundo lugar, as taxas de juros internacionais foram incrivelmente baixas nos últimos anos. Há dois grandes indicadores que servem como "termômetros" da variável. O primeiro é a taxa dos chamados *FED Funds* de curto prazo dos Estados Unidos. Para se ter uma ideia, estes, que foram em média de 7% no período 1981/1990, eram ainda ligeiramente superiores a 6% no ano 2000 e ainda se encontravam em torno de 5% durante 2006/2007, mas despencaram para níveis próximos a zero desde o final de 2008. Já no caso do segundo indicador de juros internacionais – as taxas de 10 anos do Tesouro dos Estados Unidos – os números nas mesmas datas nos anos mais recentes foram de pouco menos de 5% durante 2006/2007 e da ordem de 2% até recentemente, em média (Gráfico 1.1B).

GRÁFICO 1.1 O quadrado mágico





A combinação desses dois elementos – preços das commodities nas nuvens e taxas de juros no chão – gerou o que no jargão dos financistas se denomina "apetite ao risco". Investimentos que sequer seriam considerados em épocas de taxas de juros normais tornaram-se, com o tempo, quase irresistíveis. Um, porque comparativamente ao retorno próximo de zero das economias centrais, qualquer coisa parecia boa. E dois, porque com os preços das exportações nos níveis em que se encontravam, emprestar dinheiro para as economias emergentes não envolvia o tipo de riscos tão elevados como nos anos de endividamento de tipo "bola de neve" das décadas de 1960, 1970 e 1980. Disso surgiu o terceiro elemento do "paraíso zodiacal" (outro nome do "quadrado mágico"): o comportamento benigno da taxa de câmbio. Depois de ter "flertado" com os R$ 4 em 2002, a taxa do dólar caiu em forma praticamente contínua desde o final de 2002 até o começo do Governo Dilma Rousseff – com uma breve interrupção, rapidamente revertida, na crise de 2008. Mesmo com a inflexão ocorrida nos últimos dois anos – quando o governo passou a agir no sentido de reverter esse processo e o ambiente externo mudou em parte – a taxa de câmbio nominal em 2013 foi ainda em torno de R$ 2, muito abaixo da cotação de mais de 10 anos antes. O dólar, cuja alta arrasou com o controle da inflação em 2001 e 2002, foi um ingrediente primordial da política anti-inflacionária posterior a 2002 (Gráfico 1.1C).

Finalmente, o quarto elemento do quadrado que junto com os preços das commodities, as baixas taxas de juros externas e a cotação do dólar, foi a base do êxito das políticas implementadas nos governos do PT, foi a existência de um enorme contingente de desempregados no início do ciclo econômico (Gráfico 1.1D). Com efeito, em 2003 a taxa de desemprego foi de 12% e, em 2013, caiu para menos da metade, sendo da ordem de 5,5%. Nesses 10 anos, o contingente de desempregados foi reduzido em 50%, gerando uma óbvia sensação de melhora de bem-estar na população, não apenas porque havia menos gente desempregada, como também porque quem estava empregado tinha menos receio de perder o emprego. A importância dessa questão é que entender que havia uma multidão de pessoas prontas para serem empregadas em 2003 explica por que a produção aumentou nos 10 anos seguintes, mesmo tendo sido observada uma baixa produtividade da economia. A política de "pau na máquina" na base de maciças injeções de demanda tinha campo fértil para prosperar em tais circunstâncias durante alguns anos – mas não indefinidamente. Voltaremos a este ponto várias vezes no decorrer deste livro.

Lula foi o demiurgo desse processo. A ele aplica-se a sentença de Winston Churchill – um frequentador assíduo deste livro com suas tiradas irônicas, como iremos ver – acerca de Ramsay Mc Donald, primeiro político trabalhista inglês a ocupar o cargo de primeiro-ministro: "Ele tem o dom de comprimir o maior número possível de palavras na menor quantidade possível de pensamentos." Com sua capacidade ímpar – reconhecida até mesmo pelos mais contundentes dos seus críticos – de se comunicar com a população dominando com maestria a arte da linguagem simples, Lula soube transformar uma combinação excepcional de circunstâncias favoráveis ao país na expressão do que, aos olhos do público, seria o resultado do comprometimento dele, Lula, com os interesses da população.

Contam que, no ano de 1974, Henry Kissinger, em resposta ao jornalista Martin Kalb, que lhe perguntou o que achara do livro que o citado jornalista tinha escrito e que se chamava, justamente, "Kissinger", teria respondido: "Não li, mas adorei o título." Mesmo sendo um político notoriamente menos afeito à leitura que o ex-Secretário de Estado dos Estados Unidos, em 2010, após anos de variáveis favoráveis impulsionadas pelo "vento de cauda" da economia internacional, bem que Lula poderia ter respondido da mesma forma se alguém tivesse escrito um livro com seu nome e indagado a sua opinião sobre a obra.

ESCLEROSE

Nas décadas de 1980 e 1990, quando a maioria das economias europeias passou a enfrentar problemas de baixo dinamismo, encerrado o crescimento dos anos 1970, o jornalismo econômico cunhou a expressão "euroesclerose", para se referir ao que era visto como a crise de um modelo, que tinha gerado frutos durante um certo período, mas que dava sinais de esgotamento. O termo "esclerose", no dicionário Aurélio, é definido como "endurecimento, sobretudo o ocorrente em estrutura ou órgão que sofreu processo inflamatório, ou outro que tenha acometido tecido conjuntivo intersticial". Popularmente, denomina-se a situação em que os sinais de "fadiga de material" do corpo humano são evidentes. Parodiando aquela definição, poderia até se falar, em perspectiva, da ideia de que estamos na presença de uma espécie de "brasoesclerose" da nossa economia, em que os sinais de que "aquilo que foi verdade, agora é erro" começam a se avolumar e o que deu certo no passado não dá mais, especialmente quando os ventos da economia internacional não sopram com a mesma intensidade dos *golden years* da década passada. A analogia não é perfeita, pelo fato de que no ser humano a esclerose é um processo irreversível, enquanto, no caso da economia, há condições de haver mudanças. De qualquer forma, a expressão retrata metaforicamente a perda de dinamismo – do corpo humano ou de uma economia.

Embora cada economia tenha suas particularidades, não escapa aos observadores mais argutos a percepção de que as economias brasileira e francesa são como dois primos que compartilham entre si grandes afinidades. Mesmo com nuanças específicas – notadamente, as maiores taxas de tributação vigentes na França – são duas economias dominadas por uma classe política com um forte ranço antiamericano e que se caracterizam pelo protecionismo e pela intenção de ter muitos controles. Recentemente, em 2012, na França, cansado dessa filosofia e certamente querendo rumar para ares onde a asfixia às atividades produtivas e a taxação às pessoas e às empresas fosse menor, mesmo sendo um ícone da cultura local, o ator Gerard Depardieu escreveu carta aberta dirigida ao governo, explicando por que estava migrando para a Bélgica: "Eu, infelizmente, não tenho mais nada a fazer aqui. Parto porque vocês consideram que o sucesso, a criação, o talento, na verdade, a diferença, devem ser punidos." No Brasil, em que muitos setores empresariais tiveram bons lucros nos anos da

euforia de consumo, não houve nenhuma manifestação equivalente. A essência do espírito de controles, porém, está presente em diversas ações oficiais. Em um ambiente onde seja mais difícil crescer, haverá uma tensão latente em perspectiva.

Os sintomas de que há algo de errado com a forma em que o governo encara os negócios começam a se tornar mais frequentes. Tome-se o caso de alguns setores. No petróleo, o evidente propósito de se apropriar de uma fatia maior da renda do petróleo, somado com um indisfarçável sentimento de *vendetta* política contra o modelo mais liberal implementado com a flexibilização do monopólio da Petrobras com a mudança constitucional de 1995 e a Lei do Petróleo de 1997, deu origem à mudança do modelo de 2010. O país adotou então o sistema de partilha – que paralisou durante cinco anos as rodadas anuais de licitações adotadas até 2008 e causou a abertura da "caixa de Pandora" da briga federativa em torno da questão dos royalties. A intenção de submeter as empresas estrangeiras a um maior controle da Petrobras deixou como sequela uma combinação curiosa: todos ficaram insatisfeitos. As empresas estrangeiras esperaram por anos a retomada dos leilões; a produção de petróleo foi negativamente afetada; e a Petrobras corre riscos de ser prejudicada financeiramente por uma carga de compromissos que ninguém sabe como poderá ter condições de honrar.

Ao mesmo tempo, o controle de preços da gasolina, digno do paradigma "kirchnerista", gerou como consequência efeitos perversos sobre o que começava a ser visto como o símbolo de uma "economia verde": o etanol. Em meados da década passada, com o mundo arriscado a viver uma nova crise de petróleo, preços desta commodity elevados e preocupações ambientais crescentes, a procura de fontes alternativas de energia estava no auge. Naquele contexto, as possibilidades de uma explosão do etanol brasileiro começaram a ser cantadas em prosa e verso. E não sem razão, dadas as enormes potencialidades que o produto poderia ter no Brasil e as chances de o país tornar-se um grande exportador do produto se virasse uma commodity importante no mercado internacional. Alguns anos depois, porém, aquele cenário desapareceu. Não só porque outros países agiram no sentido de desenvolver suas fontes de energia alternativa – com destaque para os Estados Unidos e o boom de *shale gas* – como também porque nós, ao reduzir artificialmente o preço da gasolina comparativamente aos preços internacionais, mudamos a equação de rentabilidade. Com preços maiores da

gasolina, haveria naturalmente uma maior procura pelo etanol e este tenderia a se desenvolver e ter maiores preços e rentabilidade. Já com a gasolina com seus preços rigidamente controlados, a rentabilidade relativa do etanol obviamente ficou comprometida.

A ação do governo sobre os juros e o *spread*, conquanto se possa alegar que não feriu nenhum contrato, insere-se nesse contexto de intervencionismo crescente e de críticas aos lucros considerados "excessivos" em alguns setores, com destaque para o setor financeiro.

Finalmente, a compreensível intenção de melhorar a competitividade do país através da redução dos preços de energia, em vez de ser obtida por meio de uma redução dos encargos tributários incidentes sobre a energia – que sofre com uma das cargas de impostos e contribuições mais onerosas do mundo – foi imposta sem maiores explicações às empresas. Isso chegou ao ponto de estas terem que tomar a decisão acerca do seu interesse da renovação dos seus contratos de concessão antes de a legislação pertinente ser plenamente conhecida, uma vez que o *deadline* vencia antes de a Medida Provisória (MP) ter virado lei com sua aprovação pelo Congresso. Tal timing, no limite, poderia gerar a possibilidade potencial de o ambiente de atuação das empresas sofrer uma reviravolta depois de estas terem assumido compromissos para algumas décadas à frente.

É por esse tipo de questões e refletindo acerca das razões do baixo crescimento do país em épocas recentes que Affonso Celso Pastore, no seu artigo dominical no jornal *O Estado de São Paulo* de 24 de dezembro de 2012, cujo título era "Juros baixos, câmbio depreciado e crescimento medíocre", escreveu:

> A redução das incertezas começa com o controle da inflação, que requer o compromisso real com a meta de inflação, e não explicações tecnicamente elaboradas de por que se ultrapassou a meta. Requer que o governo evite ações como as que prejudicaram a capacidade de investir da Petrobras e mudaram radicalmente os incentivos ao programa do etanol. (...) Requer que, para baixar os custos da energia elétrica, evite o procedimento truculento e atabalhoado que emitiu sinais de risco para todas as demais concessões. (...) Há uma carência de infraestrutura que eleva os custos das empresas. **O governo não tem recursos para realizar esses investimentos, mas nega-se a aceitar as taxas de retorno mais elevadas necessárias para atrair o setor privado. O governo baseia-se em uma noção quase religiosa de "preço justo", mas recusa-se a reconhecer que o espírito animal de cuja cooperação necessita para acelerar o crescimento se alimenta de taxas de retorno elevadas**. As autoridades de Brasília recusam-se a cometer o pecado da "privatização". Preferem deter o poder de substituir o mercado, ensinando o que os demais países deveriam fazer, enquanto deixamos de fazer o que deveria ser feito. (destaques nossos)

FICANDO PARA TRÁS

Nenhum governo gosta de propagar os seus problemas, e faz parte da lógica comportamental de cada autoridade se vangloriar do que vai bem. Mesmo levando isso em conta, o contraste entre a atitude digna de Poliana de nossas autoridades e a realidade dos números começa a ser constrangedor.

Quem ouve nossas autoridades fica com a impressão de que, nos últimos anos, houve uma grande crise no mundo e praticamente todos os países estão passando por dificuldades similares às nossas, certo? Que todos os países, em maior ou menor medida, se ressentem do fato de a economia mundial ter passado nos últimos anos por dificuldades, não há a menor dúvida. Porém, cumpre destacar duas coisas essenciais. Primeiro, que em contraste com o ano de 2009, quando a economia mundial de fato encolheu (0,4%), em 2011 o mundo cresceu 3,9%; em 2012 e 2013 um pouco menos, mas ainda a uma taxa média relativamente favorável de 3,0% a.a. e, em 2014, espera-se que cresça 3,6%. E segundo, que muitas economias vão muito bem obrigado, em contraste com nosso raquítico crescimento de 2011/2013 e a projeção comparativa do FMI para 2014 (ver Tabela 1.1).

Não vamos nem falar de China e Índia, a primeira com seu crescimento médio de 8,4% no último triênio até 2013 e a segunda com expansão média de 5,8% no mesmo período. Nem citar países como a longínqua Indonésia, que em plena crise mundial cresceu a uma média anual de 6,0% nesses mesmos três anos; nem da Turquia, com sua taxa de 4,9% a.a.

Falemos de nossos vizinhos da nossa conhecida América Latina. A região que nas estatísticas do Fundo Monetário Internacional (FMI) inclui o Brasil é conhecida como "Hemisfério Ocidental" e cresceu a uma média anual de 3,9% nos 11 anos entre 2002 e 2013, período no qual o Brasil teve um crescimento anual de 3,5%. Nesses mesmos 11 anos, as taxas médias de Chile, Colômbia e Peru foram de 4,6%, 4,7% e 6,4%, respectivamente, enquanto nosso vizinho Uruguai cresceu 5,1% a.a. O período capta os "anos dourados" da década passada – e portanto considerou as circunstâncias excepcionalmente favoráveis para o Brasil às quais nos referimos anteriormente – bem como os efeitos da crise de 2008/2009. O que acontece quando o foco se concentra nos anos mais recentes? Tomando como referência os 5 anos de 2008 a 2013, com 2008 como ano-base, a região do citado "Hemisfério Ocidental" sofre as

consequências da crise dos Estados Unidos – que afetou muito o México – e diminui o crescimento médio anual no período para 3,0% e o Brasil para 2,6%, mas aqueles outros países resistiram relativamente bem à crise. Com efeito, nos mesmos cinco anos as taxas médias de Chile, Colômbia e Peru cederam para ainda relativamente robustos 4,1%, 4,0% e 5,6%, respectivamente, enquanto o Uruguai cresceu a uma média de 5,0 % a.a. Ressalte-se que, nesses cinco anos, outros países tiveram destaque, como foi o caso do Panamá, com crescimento médio de 8,1%. Finalmente, nos últimos três anos até 2013, tendo 2010 como ano-base e impulsionado pela melhora recente da economia mexicana, enquanto o crescimento médio anual do Brasil cedia para 2,0%, a região do Hemisfério Ocidental acelerou seu crescimento para uma média anual de 3,4%, com México crescendo a uma média anual de 2,9%. No mesmo triênio, o crescimento uruguaio médio alcançou 4,6%, o colombiano 4,8%, o chileno 5,3% e o peruano 6,2%. Mais ao Norte, na América Central, Panamá cresceu em média estonteantes 9,7% a.a. Em 2013, pelos dados da CEPAL, a formação bruta de capital – base para o crescimento – medida em dólares de 2005, que no Brasil foi de 21% do PIB, alcançou 23% do PIB na região da América Latina e o Caribe como um todo, sendo de 22% no México, 23% na Costa Rica e no Uruguai, 28% no Chile e no Panamá, 29% na Colômbia e 34% no Peru.

Cabe, então, um aviso aos navegantes: o Brasil está ficando para trás.

TABELA 1.1 Taxas de crescimento do PIB: Médias por período – países selecionados (% a.a.)

País	**1994/2002**	**2002/2010**	**2010/2014**
Mundo	**3,4**	**3,9**	**3,4**
China	8,9	10,9	8,3
Coreia do Sul	5,8	3,8	3,0
Filipinas	3,6	5,1	5,8
Índia	5,8	8,2	5,9
Indonésia	2,4	5,5	5,9
Malásia	4,9	5,0	5,1
Tailândia	2,3	4,5	3,7
Vietnã	7,3	6,8	5,5
Angola	7,8	12,0	5,2
Nigéria	5,5	7,6	6,9
Polônia	4,5	4,5	2,5

Rússia	1,7	4,8	3,0
Turquia	3,5	4,9	4,5
Hemisfério Ocidental	2,2	4,1	3,3
Argentina	-0,8	7,6	4,2
Brasil	2,3	4,0	2,2
Chile	4,6	4,4	5,1
Colômbia	1,7	4,6	4,6
Equador	2,0	4,1	5,2
México	2,3	2,3	2,9
Peru	3,3	6,5	6,1
Uruguai	-0,3	5,3	4,3
Venezuela	0,2	4,7	3,1
Memo: Brasil - Mundo	-1,1	0,1	-1,2
Brasil - Hemisf. Ocidental	0,1	-0,1	-1,1

Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI). Para 2013/2014, projeção.

O CAMALEÃO AO CONTRÁRIO

Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi execrado entre os setores ditos "progressistas" do espectro político brasileiro quando em 1994 fez uma aliança programática com o antigo Partido da Frente Liberal (PFL), vários anos depois rebatizado como DEM. O argumento era que estaria "traindo as suas origens", quando o ponto de vista explicitado desde a campanha eleitoral por FHC era que "eu poderia ganhar sem o PFL, mas não poderia governar sozinho". A aliança, insistimos, programática, foi a base das reformas aprovadas nos anos posteriores, com destaque para o fim dos monopólios estatais nas áreas de petróleo e telecomunicações, as privatizações e a flexibilização do conceito de empresa nacional. Quase 20 anos depois, o panorama político do país está impregnado de ironias: aqueles que mais criticaram aquela aliança hoje estão aliados a setores localizados muito mais à direita no espectro político nacional que o antigo PFL. Mais uma vez cabe aqui nos valermos da sábia constatação de Millôr Fernandes, na sua frase que é um compêndio da psicologia comportamental da grande maioria dos políticos brasileiros: "O poder é o camaleão ao contrário: todos tomam a sua cor." Com o agravante de que agora, em vez de termos uma aliança programática entre partidos diferenciados, mas que se unem em favor da aprovação de um conjunto de pontos definidos, temos uma coalizão unida por verdadeiras platitudes programáticas e amalgamada na prática pelos interesses econômico-fisiológicos em comum na ocupação condominial do Estado brasileiro.

Leibniz, filósofo e diplomata do século XVII, dizia que "é um grande sinal de mediocridade elogiar sempre moderadamente". Para os políticos brasileiros, do gênero "total flex", que podem encaixar numa coalizão liderada pelo PT assim como antes formavam parte da coalizão liderada pelo PSDB no tempo de FHC, a frase cai como uma luva. Isso lembra uma velha lição de José Bonifácio, velha raposa da política mineira, que recomendava como norma de prudência política "não elogiar alguém tão intensamente a ponto de posteriormente não poder se tornar seu inimigo, nem criticar alguém tão duramente de modo a impedir que depois ele vire seu aliado".

Em tempos em que o êxito da política se mede pela popularidade on-line dos governantes, épocas de satisfação da maioria das pessoas são tempos de conservar a adesão ao governo. Há pouco espaço, nessa estratégia, para uma

reflexão mais profunda acerca das limitações do modelo vigente, embora elas possam estar apontando para épocas futuras mais sombrias.

REMANDO CONTRA A MARÉ

Às dificuldades de sustentar políticas alternativas que poderiam a curto prazo ensejar riscos de gerar consequências negativas sobre a percepção de bem-estar se soma a evidente sintonia entre muitas das políticas em curso e sentimentos enraizados em parte expressiva do eleitorado. Convém, neste ponto, lembrar os conselhos que FHC deu a Armínio Fraga enquanto este se preparava para a sabatina que no Senado Federal deveria preceder sua aprovação em 1999 para o cargo de presidente do Banco Central. Os conselhos foram lembrados pelo próprio FHC, anos depois, citando suas próprias palavras, ditas mais com o "chapéu" de sociólogo que com o de Presidente da República e refletem uma percepção acurada da alma profunda da identidade nacional:

> Não se esqueça do seguinte: o Brasil não gosta do sistema capitalista. Os congressistas não gostam do capitalismo, os jornalistas não gostam do capitalismo, os universitários não gostam do capitalismo. (...) Gostam do Estado, gostam de intervenção, do controle, do controle do câmbio. (...) O ideal, o pressuposto, que está por trás das cabeças, é um regime não capitalista e isolado, com Estado forte e bem-estar social amplo.[3]

O que o leitor encontrará nas páginas deste livro é um desafio tanto a esse estado de coisas, como a essa profunda alma nacional. Talleyrand, o hábil político francês dos séculos XVIII e XIX, disse certa vez que "só tem uma coisa pior do que a calúnia: a verdade". Este livro não traz nenhuma calúnia e tem a pretensão de expor algumas verdades, para reflexão do leitor.

Em texto do século XVI, filosofando acerca dos requisitos para ter êxito na política, o padre jesuíta Baltasar Gracián recomendava:

> Saiba como usar evasivas. É assim que as pessoas astutas se livram das dificuldades. Elas se desembaraçam do mais intricado labirinto com o emprego espirituoso de uma observação inteligente e se livram de uma séria controvérsia com um gracioso nada ou suscitando um sorriso. A maioria dos grandes líderes conhece a fundo esta arte.

De fato, há muito de perspicácia do entendimento da alma humana nessas palavras e, certamente, muitos políticos seguem essa filosofia mundo afora. O problema é que a situação em que o Brasil se encontra requer uma capacidade de visão futura e de enfrentamento das questões que vai além desse espírito acomodatício. Daí a necessidade de ter um diagnóstico adequado da situação, para poder implementar as medidas que permitam ao país superar as dificuldades que podem ser vislumbradas à frente.

É um desafio. Cláudio Moura Castro, conhecido pensador, militante da temática educacional entre algumas das suas obsessões, escreveu que "os intelectuais e formadores de opinião têm a obrigação moral de dizer o que pensam, não o que traz os aplausos fáceis da plateia. Pode-se mesmo dizer que a impopularidade é um imperativo moral".[4] Deixando de lado a retórica, é esse espírito de expor as questões na sua real plenitude e não na dimensão que interessa ao governante de plantão que deve mover a procura pelo conhecimento e a defesa dos argumentos de cada um na batalha das ideias.

ESTE LIVRO

O leitor tem pela frente um roteiro. A tese central desta obra é que o Brasil precisa retomar uma agenda de reformas, implementadas parcialmente na década de 1990 e abandonadas nos últimos 10 anos. Para isso, o livro está dividido da seguinte forma. O Capítulo 2 questiona a narrativa oficial acerca das políticas seguidas nos últimos 10 anos. Os Capítulos 3 a 8 tratam das diversas questões que dizem respeito à capacidade de crescimento de uma nação a longo prazo e que no Brasil deixam a desejar, a saber: a capacidade de poupança e de investimento; uma política fiscal adequada e que priorize a eficiência do gasto público; o equilíbrio das contas externas; a produtividade; a infraestrutura; e a educação. O Capítulo 9 questiona a ideia de que o caminho para o crescimento passa pela proteção da produção nacional contra a "invasão" de importações. O Capítulo 10 aborda os malefícios do intervencionismo excessivo. O Capítulo 11 destaca o papel dos incentivos, enquanto o Capítulo 12 enfatiza os problemas associados à existência de regras incertas e mutáveis. O Capítulo 13 critica o (mau) uso que o país está fazendo das riquezas do pré-sal. O Capítulo 14 analisa a questão demográfica e seu impacto sobre o futuro do país. O Capítulo 15 apresenta um diagnóstico relativamente sombrio para o futuro de médio e longo prazo, caso a agenda de reformas não seja retomada.

Vamos então aos diversos temas, um a um.

---

[1] Declarações transcritas no blog do Josias, josiasdesouza.blogosfera.uol.com.br; acesso em 11 de abril de 2013.

[2] *O Estado de São Paulo*, 28 de fevereiro de 2009.

[3] Fernando Henrique Cardoso. *A arte da política – A história que vivi*. Editora Civilização Brasileira, 2006, página 428.

[4] Cláudio de Moura Castro. Da indispensável arte do bem pensar, capítulo 1 de *Crônicas de uma educação vacilante*. Editora Rocco, 2005, página 13.

CAPÍTULO

2

A narrativa

A dialética é a arte de justificar o curso das coisas.

JORGE SEMPRÚN, escritor e militante político espanhol

O DISCURSO

Em sua cruzada pelo controle da mídia, na Argentina, Cristina Kirchner sempre se encarregou de agir para que as ações do seu governo estivessem contextualizadas numa história de contornos épicos. A essa contextualização das suas ações a imprensa argentina deu o nome de "el relato", expressão que em português pode ser traduzida como "a narrativa" ou "o discurso".

A forma como uma política é "vendida" para a opinião pública é um ingrediente fundamental das chances de êxito dessa política. Não se quer com isto desprezar a importância do conteúdo. Em geral, não há como negar que políticas ruins tendem a ser mal avaliadas, da mesma forma que boas políticas cedo ou tarde tendem a ganhar algum reconhecimento. Entretanto, o invólucro, a propaganda feita em torno do assunto e a abordagem dada ao tema são essenciais para a intensidade dos sentimentos que a população nutrirá – ou não – por determinada política enquanto ela é implementada.

Mesmo os seus mais ardentes defensores, por exemplo, reconhecem que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) dificilmente teria "pegado" no Brasil se tivesse sido batizada com um nome mais duro, como por exemplo "Lei de Ajuste Fiscal" ou algo do gênero. A palavra "ajuste" remete à ideia de "aperto dos cintos", "sacrifício" e noções similares, que tendem a gerar resistências compreensíveis em amplas faixas da população. Em contraste, "responsabilidade" evoca a noção de zelo com a coisa pública, ou seja, algo positivo na avaliação emocional das pessoas.

Com base na mesma lógica, não é difícil entender por que, independentemente de outras questões técnicas envolvidas, o programa que poderia ser considerado uma espécie de "avô" do Bolsa-Família, batizado com o inacreditável nome de "IDH-14" por algum gênio do marketing político no Governo FHC, não chegou a decolar junto à opinião pública. Em contraste com isso, a ideia de lançar um programa "Fome Zero" foi um verdadeiro "gol de placa" em termos de repercussão política, na campanha eleitoral de 2002.

Nesse sentido, se o Governo Lula é reconhecido pelos avanços sociais verificados, não é apenas porque eles de fato ocorreram, mas também porque Lula mostrou ser um comunicador inigualável das virtudes do seu governo. O discurso oficial foi sintetizado, nas palavras do próprio Lula, do seguinte modo:

> Nós sabemos que é difícil, mas sabemos que tem um caminho a ser perseguido, uma trajetória, a construção dos alicerces necessários para que a gente possa construir uma casa sólida (...) a ponto de garantir a famílias de 180 milhões de brasileiros a tranquilidade de que estão vivendo num país arrumado economicamente, democrático, e um país que vai garantir que, pela primeira vez, o povo possa ter a inclusão social como uma política pública de governo e não como gestos eventuais desse ou daquele governo que passa pelo Brasil.[5]

A ideia de que "pela primeira vez" havia um governo preocupado com os mais pobres foi um denominador comum de todo o discurso oficial ao longo de todo o Governo Lula, acompanhada da sistemática oposição entre "o povo" e "a elite" (ou "os ricos") no discurso oficial, mesmo que muitas vezes restrita apenas ao terreno da retórica – haja vista as excelentes relações que Lula cultivou com vários dos expoentes dessa mesma elite.

Foi parte dessa narrativa o uso e abuso da expressão "nunca antes nesse país", a ponto de se tornar uma verdadeira "marca registrada" do Governo Lula, de tanto ser repetida n vezes nos palanques e nas cerimônias oficiais.

Na seara acadêmica, a contraparte desse discurso foi a tese de que estava em curso uma "mudança de modelo", com a "prioridade conferida ao modelo interno", para o "desenvolvimento de um mercado de massas". O sempre propalado fenômeno da "ascensão da classe C" se insere nesse contexto político de apresentação das políticas em curso na época como um marco distintivo da história econômica e social do país. "Mudança de modelo", "inclusão social", "modelo interno", "consumo de massas" e "ampliação da classe média" passaram a ser sinônimos do que seria uma "nova concepção de desenvolvimento", deixando para trás os tempos de governos "atentos apenas para os mais ricos", "unicamente preocupados com a estabilidade" ou "desinteressados no desenvolvimento do mercado interno", dependendo da plateia à qual o discurso era endereçado.

O próprio Ministério da Fazenda, depois de 2005, encarregou-se de passar a atualizar periodicamente um vasto conjunto de slides mostrando o suposto contraste entre a situação observada "antes" da adoção do "novo modelo" e "depois" do mesmo, destacando as novidades associadas às "conquistas sociais" registradas a partir de 2003.

Assim, na retórica oficial, o governo estaria cumprindo com as suas promessas, consubstanciadas nos documentos programáticos que o PT historicamente tinha elaborado e sintetizado, por exemplo, na "Concepção e

diretrizes do programa de governo do PT para o Brasil", de 2001, justamente o já previamente citado documento "A ruptura necessária". Nele se dizia:

> Os modelos de desenvolvimento anteriores sempre relegaram o social a um plano secundário e residual, o que se expressa na permanência de índices inaceitáveis de pobreza e desigualdade na distribuição da renda e da riqueza. A reversão desse quadro é o ponto de partida para o estabelecimento de uma nova dinâmica de desenvolvimento. (...) Por outro lado, a materialização de mudanças na estrutura de distribuição de renda e riqueza só será possível se as medidas redistributivas adotadas forem acompanhadas por transformações na produção e no investimento que as orientem para um amplo mercado de consumo essencial de massas. (página 6)

Os avanços tão invocados no discurso oficial de fato ocorreram, como iremos ressaltar devidamente no capítulo. Daí a que os avanços tenham se iniciado só a partir do Governo Lula, porém, há uma certa distância, assunto sobre o qual iremos nos debruçar daqui a pouco. Abraham Lincoln dizia que "alguém pode enganar uma pessoa durante todo o tempo; ou pode enganar todas as pessoas durante algum tempo; mas ninguém pode enganar todas as pessoas durante todo o tempo". A frase se aplica à retórica que cerca o assunto. Na verdade, nem os avanços começaram em 2003, nem o "novo modelo" assegura a sua continuidade, como iremos tentar argumentar ao longo dos diversos capítulos do livro. Vamos a essas questões.

OS MÉRITOS

Antes que surja espaço para alguma dúvida acerca de qual é a abordagem adequada para essas questões, vale a pena lembrar Churchill e sua proverbial sentença, dirigida contra um político que se vangloriava da sua honestidade: "É importante ser honesto, mas também é muito bom ter razão." Há setores da oposição brasileira que, no afã de se opor ao PT por problemas como o "mensalão", pregam a honestidade mas, tomados por grande radicalismo, tendem a negar os avanços sociais dos últimos 12 anos. Isso não faz nenhum sentido, pois seria fechar os olhos à realidade.

Daniel Kahneman, Prêmio Nobel de Economia por suas pesquisas sobre psicologia comportamental, concluiu após anos de estudos de caso que "quando as pessoas acreditam que uma conclusão é verdadeira, ficam muito propensas a acreditar nos argumentos que parecem sustentá-la, mesmo que esses argumentos não sejam confiáveis". Nesse sentido, a necessidade de apontar problemas da realidade atual não deve implicar o desconhecimento dos avanços evidentes pelos quais o país passou depois de 2002. Mais ainda, é importante reconhecer que o governo do PT teve méritos na condução das políticas nesse período. Há cinco pontos que cabe enfatizar, em particular.

Em primeiro lugar, tanto Lula como Dilma souberam preservar os seus respectivos governos da ação deletéria dos grupos mais radicais do partido. Embora este livro seja crítico em relação a certos "cacoetes" que dificultam a obtenção de progressos maiores da economia, não há dúvidas de que o Brasil não enveredou pelos mesmos caminhos transitados por outros governantes latino-americanos, com destaque para as opções dos Kirchner na Argentina, Hugo Chávez e Maduro na Venezuela, Evo Morales na Bolívia e Rafael Correa no Equador. Julio Bárbaro, na época dissidente no âmbito do peronismo das políticas implementadas por Cristina Kirchner, disse em um dos seus embates ideológicos com antigos companheiros que "o problema da extrema esquerda é que ela nunca esteve preocupada em ajudar os pobres, mas em prejudicar os ricos" e certamente muito da retórica incendiária de alguns dos grupos da ultraesquerda dá veracidade a essa tese. O fato é que os presidentes da República dos governos do PT se diferenciaram em relação a essas práticas mais radicais, caracterizando um modo híbrido de governar, não associado às políticas mais pró-mercado seguidas em países como Colômbia, Chile ou

México, mas também sem cair nos excessos que a imprensa gosta de caracterizar como "bolivarianos".

Em segundo lugar, Lula e Dilma souberam demonstrar sua boa dose de pragmatismo e preservar a estabilidade macroeconômica, ainda que nos últimos tempos com alguns arranhões, pela maior inflação e pelo agravamento dos problemas fiscais. De qualquer forma, por mais que a gente prefira a inflação na meta de 4,5% e não acima dela como temos observado nos últimos anos, o fato é que uma coisa é a inflação ser de 5% a 6% em vez de ficar na faixa de 4% a 5% e outra muito diferente é a inflação se situar no patamar de 20% ou mais a cada ano.

Em terceiro lugar, embora o contexto internacional seja um componente explicativo chave para o êxito das políticas implementadas a partir de 2003, o fato é que há méritos em ter feito bom aproveitamento disso. O mesmo contexto internacional favorável fez a Argentina brigar – literalmente – com meio mundo, fechando o país ao crédito externo e tornando mais difícil o financiamento do investimento, ensejando a conhecida ironia de que "para muitos países, toda crise gera uma oportunidade, enquanto na Argentina toda oportunidade gera uma crise". Pode-se argumentar, como iremos fazer, que o nosso país não aproveitou aquele contexto para assentar as bases para um crescimento forte e duradouro, mas em linhas gerais é razoável concluir que o Brasil soube "surfar" na boa onda vinda do exterior, diferentemente de países que se encontram em situação bastante delicada, com problemas sociais enormes – Venezuela – ou relativamente isolados do mundo – como é o caso da Argentina.

Em quarto lugar, em alguns casos o governo adotou boas políticas, particularmente no caso das políticas sociais. O Programa Bolsa Família (PBF), em especial, é um bom programa, com focalização, *grosso modo*, adequada e relativamente barato comparativamente a outros programas de combate à pobreza. A imprensa cumpre bem o seu papel denunciando eventuais desvios, mas considerando a extensão do PBF e o fato de que alguma margem de irregularidades dificilmente deixará de existir, o fato é que o programa atinge efetivamente os mais pobres e que a enorme maioria dos seus beneficiários localiza-se realmente entre os estratos de maior miséria da população. Adicionalmente, trabalha com os incentivos corretos, fortalecendo o papel das mães e valorizando a frequência escolar, tendo eficácia comprovada na redução dos indicadores de pobreza extrema. Além disso – o que não é pouco no Brasil,

que aos olhos de muitos dos seus cidadãos passou cada vez mais a ser visto como um país de escândalos sucessivos, que atravessam diferentes governos e nos três níveis da Federação – o programa vem sendo "tocado" há anos por ministros de comportamento ético exemplar e por equipes profissionais bem qualificadas.

Por último, embora, como veremos depois, a ideia de que os avanços sociais só se iniciaram depois de 2002 seja questionável, por outro lado houve um aspecto das políticas sociais em que houve, sim, uma clara inflexão depois de 2002 e foi a evolução do emprego. A taxa de desemprego caiu substancialmente a partir de 2003, ao mesmo tempo em que, com a maior formalização da economia, a população empregada com carteira de trabalho aumentou de 44% para 55% da população ocupada entre as médias de 2003 e 2013. Não é de estranhar, portanto, que a sensação de bem-estar tenha melhorado muito ao longo dos anos, no rastro dessa mudança do mercado de trabalho.

A REALIDADE

A retórica oficial reza que o Brasil ingressou em uma nova rota de crescimento a partir de 2003, devido à mudança de modelo implementada pelo novo governo. A tese faria pleno sentido se os fatos se encaixassem nela. Ocorre que 2003 foi um ponto de inflexão para – literalmente – quase todo o mundo. Basta dizer que em 2002 a economia mundial naquele ano cresceu 2,8% e dois anos depois estava crescendo a 5,1% – uma taxa digna de anos de euforia. O problema com aquele argumento é deixar de lado o mundo no qual o Brasil se insere. Isso lembra Fichte, o idealista subjetivo, ao responder à observação de que os fatos não concordavam com a sua teoria: "Pior para os fatos."

Os números contam uma história algo diferente. De fato, o Brasil cresceu a uma taxa maior nos 11 anos de 2002 a 2013 que nos 8 anos de 1994 a 2002: 3,4% a.a. contra 2,3% a.a. Ocorre que nessa mesma comparação, a América Latina e o Caribe, área do mundo onde o Brasil se insere, também aumentou a sua taxa de crescimento anual, dos mesmos 2,3% para 3,8%. A história, portanto, pode ser contada da seguinte forma: até 2002, o Brasil passou por problemas, acompanhando a América Latina; depois, o país cresceu mais do que antes, porém menos que os demais países da região.

Vejamos agora outro grande argumento sempre mencionado pela narrativa oficial: a ideia de que depois de 2003 teria havido uma mudança "nunca antes vista" na distribuição de renda do país. O sociólogo W. I. Thomas tem um teorema político segundo o qual "se algo é percebido como real, mesmo não o sendo, tem as mesmas consequências que a realidade". Algo assim se aplica à percepção política desses fenômenos. O PT tem sido tão hábil na exploração da mística de que o país sofreu uma guinada social em 2003, que a própria oposição tem sido incapaz de notar que os dados não se encaixam no discurso. Não porque não tenha havido avanços sociais depois de 2003 – e sim porque eles também tinham acontecido antes daquele ano. No caso de alguns dos indicadores a serem expostos, a percepção de melhora associada aos últimos 12 anos talvez se explique porque com alguns deles, a melhora posterior a 1994 se concentrou nos primeiros anos, o que significa que a memória dos últimos anos do período 1995/2002 foi mais amarga, enquanto depois de 2002 em muitos casos os progressos foram contínuos. De qualquer forma, as

comparações 1994/2002 e 2002/2014 fornecem resultados nem sempre esperados à luz do pensamento majoritário sobre estas questões.

Analisemos quatro indicadores. O primeiro é a evolução do gasto social. Aqui vamos nos valer de uma fonte insuspeita: o IPEA da gestão de Marcio Pochmann, tão umbilicalmente associado ao PT que seu presidente, no segundo Governo Lula, foi candidato – derrotado – a prefeito pelo partido nas eleições municipais de 2012. Um dos seus diretores naqueles anos publicou há algum tempo um documento técnico no qual quantifica a evolução do gasto social entre 1995 e 2010, ano a ano.[6] A Tabela 2.1 do artigo mostra que, em termos reais – isto é, descontada a inflação – o gasto social total do governo federal aumentou a uma média anual de 5,5% entre 1995 e 2002 e de 8,2% entre 2002 e 2010. Houve, sim, uma aceleração, mas a) o crescimento já tinha sido expressivo antes de 2003; e b) embora o crescimento tenha sido superior em 2002/2010 em relação a 1995/2002, isso se deu, vale lembrar, em um contexto de maior crescimento, o que realça o esforço de priorização feito anteriormente a 2003, sempre mais difícil quando a economia tem um crescimento lento.

O segundo indicador é a evolução do salário mínimo. Chega a ser espantoso que se julgue que a variável começou a se recuperar no Governo Lula, quando se observam os números dos anos FHC. O fato é que, quando se consideram as datas de reajuste, comparativamente ao momento do reajuste anterior, os números são os seguintes: nos 8 anos de FHC, a variação real média anual do salário mínimo foi de 4,7%, enquanto nos 8 anos entre os reajustes de 2002 e 2010 a variação real média foi de 5,5% (deflator: INPC). Como no caso acima citado do gasto social, houve aceleração dos reajustes, facilitada ao longo da década passada pelo maior crescimento da economia, mas valem exatamente as mesmas observações (a) e (b) do parágrafo anterior (ver Tabela 2.1). Se a conta for feita comparando as médias de reajuste por gestão partidária, teríamos a mesma taxa média de 4,7% de crescimento real do salário mínimo nos dois governos "tucanos" e uma média ponderada de 5,0% para os 11 anos de governos petistas. É difícil argumentar que se trata de taxas substancialmente diferentes.

O terceiro indicador é a renda dos mais pobres. Aqui a melhor fonte de informação é representada pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), apenas com o problema de que não tivemos PNAD em 1994, ano do Plano Real, o que significa que a comparação do período pós-estabilização deve

ser feita com o ano de 1993. Naquele ano, a renda média dos 20% mais pobres da população foi de 13% da renda média do país medida pela PNAD, percentual esse que em 2002 alcançara 17% da renda média. Já em 2012 – ano da última PNAD disponível – o percentual tinha subido a 23%. Como no caso das variáveis anteriores, houve uma evolução positiva, mas esta já vinha se verificando anteriormente.

TABELA 2.1 Taxas de variação real do salário mínimo e do PIB (% a.a.)

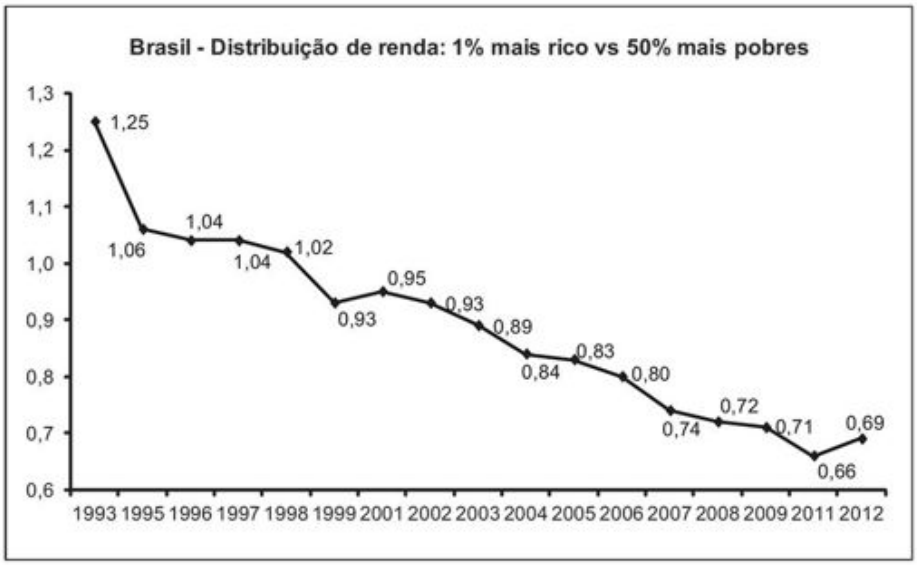
Período	Salário mínimo	PIB
1994/2002	4,7	2,3
2002/2010	5,5	4,0
2010/2013	3,5	2,0

Fonte: Elaboração própria. Para os dados do PIB, IBGE. No caso do salário mínimo, considerou-se a variação real da variável no mês do reajuste, em relação à data do último reajuste (deflator: INPC).

O quarto indicador, associado ao terceiro, é a distribuição de renda. Aqui podemos nos valer de dois tipos de dados. Um é o chamado "índice de Gini", indicador que varia entre 0 – igualdade total – a 1 – desigualdade absoluta – e que quanto maior, indica que pior é a distribuição de renda. Durante muitos anos, esse indicador era o que um pesquisador certa vez qualificou como "eletrocardiograma de morto", ou seja, uma linha praticamente reta. Nos últimos anos, o índice tem melhorado, com quedas sucessivas, o que é bom para o país, certamente excessivamente desigual no começo da década de 1990. O fato, porém, é que se tomarmos como referência o índice de Gini das pessoas ocupadas, ele caiu de 0,60 em 1993 para 0,56 em 2002 e depois novamente para 0,50 em 2013. Como nos casos anteriores, houve evolução positiva, mas ela também já tinha sido observada antes. Outro bom indicador do estado da desigualdade é a relação existente entre a renda apropriada pelo 1% mais rico da população e os 50% mais pobres da mesma. Até o final do século passado, as "fatias" do "bolo" do PIB nacional detidas por um e outro grupo eram praticamente equivalentes, o que dá uma ideia da desigualdade vigente no país. Sendo iguais, isso significa que a renda *per capita* do 1% mais rico da população é igual a 50 vezes a renda *per capita* dos 50% mais pobres. Observe-se no Gráfico 2.1, porém, que o indicador cai de 1,3 em 1993 para 0,9 em 2002 e foi de 0,7 em 2012. Ressalte-se que nos primeiros anos da década de 1980 esse coeficiente encontrava-se entre 0,9 e 1,0, o que indica que

no caso dele, especificamente, a rigor tinha havido uma piora distributiva entre o começo dos anos 1980 e 1993, um ano antes da estabilização.

GRÁFICO 2.1 Mudança de tendência?



AS EXPLICAÇÕES

Há duas explicações para os progressos observados na distribuição de renda nos últimos anos. Nas lutas partidárias, a melhora é apresentada como fruto da manifestação de uma "vontade política" da Presidência da República por mudar o padrão de vida dos mais pobres, mas essa interpretação apenas reafirma a validade da frase de Ralph Waldo Emerson, escritor norte-americano do século XIX, para quem "um partido político é apenas um eufemismo elegante para poupar um homem do vexame de pensar".

A primeira explicação está associada ao Bolsa Família, cuja eficácia já foi aqui registrada. A segunda tem a ver com características do mercado de trabalho e se relaciona com o fato de que a taxa de desemprego é menor nos extremos de graus de educação que entre aquelas pessoas com escolaridade média. A explicação, minuciosa, aparece neste artigo de José Márcio Camargo:

> Trabalhadores com baixos níveis de qualificação, com menos de sete anos de estudos, têm produtividade baixa. Ou seja, esse é um grupo homogêneo e de baixa produtividade. Portanto, existe pouca assimetria de informação, o que faz com que seja relativamente fácil para o empregador determinar o salário para esse grupo. Entretanto, à medida que aumenta o nível de qualificação dos trabalhadores, aumenta a heterogeneidade. (...) Para os trabalhadores com altos níveis de escolaridade, existe um grande número de informações sobre a produtividade do trabalhador: a qualidade da universidade onde estudou, o *curriculum vitae*, estágios, cartas de recomendação de professores e ex-chefes etc. Portanto, apesar de esse grupo ser muito heterogêneo, o volume de informações disponível sobre a produtividade dos indivíduos que o compõem é elevado, o que diminui a assimetria de informações e, portanto, facilita a determinação dos salários. Quanto ao grupo intermediário, as coisas são bastante diferentes. Além de ser heterogêneo, o empregador tem poucas fontes de informações sobre a produtividade do trabalhador, além da avaliação feita por ele mesmo. Dessa forma, o incentivo do empregador é oferecer o menor salário possível capaz de atrair os trabalhadores. Porém, nesse caso, o trabalhador que se avalia como tendo uma produtividade mais elevada do que o salário oferecido recusa a oferta de emprego e permanece buscando trabalho. Com o passar do tempo, o salário demandado pelo trabalhador diminui, até se tornar compatível com o oferecido no mercado. Porém, até que isso ocorra, ele permanece desempregado.[7]

Tal interpretação é corroborada pelas evidências. Com efeito, a taxa de desemprego média em 2012, para aqueles que tinham entre 8 e 10 anos de instrução, foi de 7,5%, muito superior à daqueles que tinham 11 anos ou mais de instrução (5,3%) e à daqueles que tinham menos de 8 anos de instrução (4,5%), conforme os dados da Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE.

Os últimos, ou seja, aqueles com menor instrução, naturalmente, recebiam uma remuneração menor do que as pessoas com maior nível de educação.

Porém, a maior escassez dessa mão de obra de menor qualificação, por razões estritamente ligadas à dinâmica do mercado de trabalho, fez surgir um fenômeno exatamente oposto ao que caracterizou a distribuição de renda nos anos do "milagre brasileiro" do final da década de 1960/início dos anos 1970. Naquele tempo, a industrialização rápida, combinada com um forte movimento migratório das áreas rurais para as cidades – algo parecido ao que tem ocorrido nas últimas décadas na China – gerou duas coisas: i) uma forte pressão altista dos salários de maior qualificação; e ii) uma abundância de oferta de mão de obra pouco qualificada. Assim, por razões próprias do mercado de trabalho, os empregos que exigiam maior grau de instrução tiveram aumentos salariais maiores que os do resto da população, ao mesmo tempo em que os empregos menos qualificados tinham uma perda relativa de rendimento.

Já nos últimos anos, ocorreu exatamente o contrário. Como aquele processo migratório se esgotou, ao mesmo tempo em que houve progressos no grau de instrução das pessoas, os empregos de menor grau de escolaridade se tornaram mais escassos. Consequentemente, conquanto se situem nos degraus inferiores da escala distributiva, tais empregos tiveram um aumento maior dos rendimentos, contribuindo para melhorar a distribuição de renda. É isso que está por trás do fato de que, entre 2003 e 2012, na média anual dos resultados da PME, os trabalhadores sem carteira assinada do setor privado terem experimentado um aumento real acumulado de 48%, enquanto os trabalhadores com carteira do setor privado tiveram incrementos menores, de 17% em média.[8]

Não por acaso, nos 8 anos entre 2004 e 2012, na PNAD, os indivíduos que se encontravam entre os 10% mais pobres no universo das pessoas em idade ativa de 15 anos ou mais de idade, com rendimento, tiveram aumentos reais acumulados de 67%, em contraste com o menor incremento real do rendimento dos 10% mais ricos, de 21%.

Isso significa, portanto, que as razões que não o Bolsa Família que explicam a dinâmica salarial no mercado de trabalho no Brasil dos últimos anos estão estritamente ligadas ao dinamismo do mercado de trabalho. Ou seja, a distribuição de renda tendeu a melhorar porque o mercado de trabalho se tornou mais apertado e o desemprego diminuiu. Há dúvidas pertinentes, porém, acerca do que pode ocorrer se um dia o país tiver que passar por uma fase de ajuste.

OS PROBLEMAS

O problema desse padrão de melhoria, tanto do desempenho da economia, como da distribuição de renda, é que ele não lança as bases para um progresso duradouro do país. Em outras palavras, o país alcançou progressos importantes com o (mal denominado) "novo modelo de desenvolvimento baseado no mercado interno", num contexto internacional muito específico e basicamente ocupando o exército de desempregados que existia na economia quando esse ciclo teve início, em 2003. Porém, além de esse desempenho não ter sido particularmente destacável no contexto do conjunto das economias e de ter claramente piorado nos anos mais recentes, ele não lançou os alicerces para que o ritmo pudesse se manter quando os ventos da economia internacional mudassem e, especialmente, quando o conjunto de indivíduos disponíveis para trabalhar se esgotasse.

José Ingenieros, autor de *O homem medíocre*, um dos clássicos da literatura universal, dizia que "os protótipos da mediocridade preferem a bajulação dos ignorantes ao conselho dos sábios". O governo deveria tomar nota desse comentário, para se proteger daqueles que não fazem os devidos alertas quando uma mudança de rumo se torna necessária.

Um trabalho recente de Renato Fonseca, economista da Confederação Nacional da Indústria (CNI), faz uma avaliação interessante sobre a indústria de transformação do país, que ilustra bem as questões envolvidas na análise.[9] O período considerado por ele contempla pouco mais de quatro décadas, de 1970 a 2011. Na primeira, registraram-se grandes aumentos da produção e do emprego. Porém, nas palavras de Fonseca, "a incapacidade de aumentar a produtividade foi um dos fatores que fizeram com que o crescimento da indústria e da economia brasileira perdesse fôlego no fim da década".

Continua ele, no citado artigo: "Nos anos 1980, a produção evoluiu no mesmo ritmo que o emprego, seja durante um período de recessão, seja durante um período de expansão, enquanto a produtividade do trabalho manteve-se praticamente constante durante toda a década." Na chamada "década perdida", entre os anos de ponta de 1980 e 1990, pouca coisa mudou: a produção, a produtividade e o emprego em 1990 eram praticamente os mesmos de 10 anos antes.

Na sequência, sempre segundo as palavras de Fonseca,

> a década seguinte apresenta uma guinada na evolução da produtividade. A liberalização comercial gerou competição com importados e estimulou a indústria doméstica a tornar-se mais competitiva. A estabilidade monetária permitiu uma melhor visualização dos custos e reduziu as incertezas, estimulando investimentos em inovação, sobretudo no processo produtivo. Outros fatores positivos foram o processo de privatização das empresas estatais e uma atitude mais favorável ao investimento estrangeiro.

O problema é que isso se deu num contexto em que, por uma série de razões, o crescimento da produção, embora retornando a ser positivo, foi modesto. A combinação de produtividade crescente com baixo dinamismo da economia gerou como resultante uma contração importante do emprego, que explica as amargas lembranças que a década deixou nos sindicatos da indústria.

O período se completa, nas palavras do autor, na primeira década do século atual:

> O ritmo de crescimento da produtividade do trabalho não durou mais de uma década. Nos anos 2000, ele perdeu fôlego, e a economia voltou a crescer, baseada, sobretudo, no aumento do uso dos fatores de produção. (...) A conjunção de um cenário internacional favorável com o aumento da renda média do trabalho e do crédito (e o consequente aumento do consumo das famílias) elevou a taxa de crescimento da indústria, que, para atender à maior demanda, aumentou o uso do trabalho.

Os dados de Fonseca são eloquentes. Segundo eles, a produtividade por homem ocupado na indústria de transformação por décadas (com mais um ano no último período) teria tido a seguinte trajetória, em termos de taxas de variação (médias anuais):

- 1970/1980 2,4
- 1980/1990 - 0,1 (taxa negativa)
- 1990/2000 6,5
- 2000/2011 0,3

Nas duas últimas décadas, conforme tais dados, os gráficos conjuntos da evolução da produtividade e do emprego são espelhos um do outro: queda do emprego e salto da produtividade na década de 1990, com crescimento do emprego e tendência à estagnação da produtividade depois de 2000.

Médias condicionadas por anos de mudança entre décadas são sempre fonte de controvérsia. Há risco de comparar um ano de "pico" com um de "vale" – superestimando os benefícios de uma década em detrimento de outra – e um bom econometrista sempre defenderá a necessidade de usar o famoso método do chamado "filtro HP", além do que, especificamente, indicadores de produtividade por homem ocupado estão sempre sujeitos à crítica de que

haveria métodos melhores de estimação. Mesmo estando cientes dessas questões e sem deixar de reconhecer que outras métricas poderiam exibir resultados algo diferentes, entendemos que os números acima sinalizam para o que outros trabalhos – que as características não estritamente acadêmicas deste livro desaconselham esmiuçar em detalhes – também têm apontado, ou seja, a baixa produtividade dos anos 1980, a recuperação posterior e a nova perda de dinamismo nos últimos anos.

Diria o poeta, agora que o desemprego encontra-se no mínimo: "E agora, José?". Como dar continuidade a esse ciclo quando o conjunto de braços disponíveis se esgotar? Diante da ansiedade por reforçar os mecanismos de estímulo à demanda para (re)ativar o crescimento após alguns anos de crescimento fraco, vale a pena ouvir as palavras de Gandhi: "Nunca se deve mobilizar um povo sem ter soluções. Quando não se dispõe delas, é melhor calar."

Onde ir? Para onde? Sêneca, um dos mais famosos intelectuais do Império Romano, dizia que "não existe vento a favor para quem não sabe aonde ir". Modernamente, Luis Carlos Mendonça de Barros, que com sua conhecida verve irônica declarou durante anos que o PT, no exercício do poder, "beneficiou-se do software de política econômica que 'pirateou' de FHC", costuma rir diante do novo cenário dizendo que "agora o PT tem de mudar o software e não sabe o que fazer".

De fato, aumentar o salário mínimo, estimular o crédito, engordar o gasto público e promover uma "lipoaspiração" da SELIC podem funcionar como ingredientes de ativação da demanda, quando é a escassez desta que está limitando a economia. Isso, porém, não é mais o caso. Quando as plantas estão prontas e há gente desempregada, aumentar a produção é relativamente fácil se há demanda em perspectiva pela frente: basta contratar mais gente. Quando os galpões e as máquinas são ocupados e não há mais gente sobrando para contratar, porém, tudo se torna mais difícil e desafiante, pois não basta ocupar as pessoas: é preciso que elas se tornem mais produtivas. E, como dizia sabiamente Paul Krugman, "a longo prazo, a produtividade é quase tudo". O Brasil cresceu ocupando gente, mas não se preparou devidamente para quando chegasse o momento de não mais poder depender da ocupação de mais e mais pessoas. Agora, esse momento está chegando.

Políticas que deram certo durante 10 ou 12 anos não são mais as políticas requeridas para o cenário que temos pela frente. O discurso oficial explica o

passado, mas não serve para o futuro. Em matéria de políticas, chegou o momento de trocar de software.

---

[5] Lula, 11 de julho de 2005. Discurso pronunciado em Brasília em encontro com sindicalistas. Reproduzido em *Dicionário Lula – um presidente exposto por suas próprias palavras*, Ali Kamel. Editora Nova Fronteira, 2009, páginas 371/372.

[6] Jorge Abrahão de Castro, José Aparecido Carlos Ribeiro, José Valente Chaves e Bruno Carvalho Duarte. Gasto Social Federal: prioridade macroeconômica no período 1995-2010; Nota Técnica, número 9, IPEA, setembro 2012.

[7] José Márcio Camargo. Desemprego, informalidade e rotatividade – Reformas que fazem diferença; em Fabio Giambiagi e Octavio de Barros (orgs.). *Brasil pós-crise – Agenda para a próxima década*. Elsevier, 2009, página 237.

[8] Resta saber se o que aconteceu em 2012, quando os mais ricos tiveram um incremento de renda maior que os mais pobres, configura nova inflexão ou não.

[9] Renato Fonseca. Produtividade e crescimento da indústria brasileira; artigo publicado na *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, número 112, julho-setembro de 2012.

CAPÍTULO

3

A falta que ela nos faz

Guarda-te de pensar que tudo o que possuis é propriedade tua e de viver como se fosse. Nessa ilusão incorre muita gente que tem crédito. Para te precaveres disso, mantém uma contabilidade exata de tuas despesas e receitas. Se te deres a pena de atentar para os detalhes, isso terá o seguinte efeito benéfico: descobrirás como pequenas despesas se avolumam em grandes quantias e discernirás o que poderia ter sido poupado e que poderá sê-lo no futuro.

BENJAMIN FRANKLIN, citado em Max Weber,
A ética protestante e o espírito do capitalismo

AS BASES DO CRESCIMENTO

O que faz alguns países serem mais ricos do que outros? Por que nações que no passado eram relativamente semelhantes entre si passaram a ter destinos tão díspares? Ou, alternativamente, como foi que países tão diversos acabaram se misturando décadas ou séculos depois com outros inicialmente tão diferentes?

Vamos chamar aos casos pelos seus nomes. Por que os Estados Unidos são mais ricos que o Congo? Por que Brasil e Coreia, tão parecidos de certa maneira na altura dos anos 1970, são hoje exemplos de graus de amadurecimento diferenciados (os coreanos já desenvolvidos e nós bem atrás nesse processo)? Ou ainda, por que um país como a Áustria, num espaço geográfico bastante atrasado há 100 anos e economicamente muito distante da Inglaterra, forma parte com esta hoje do universo dos países plenamente desenvolvidos?

As prescrições não são uniformes entre os economistas, que sempre se encarregam de fazer valer a velha máxima de que "se três economistas forem trancados na mesma sala, com certeza haverá pelo menos quatro opiniões diferentes". De qualquer forma, mais de dois séculos de desenvolvimento capitalista no mundo permitem extrair algumas lições acerca da importância de certos elementos que explicam essas diferenças entre países. Resumidamente, podemos aqui listar alguns traços:

i. Investimento: países com maior crescimento tendem a ter mais investimento. Se para isso é preciso poupar "antes" ou "depois" da decisão de investir é tema de eterna disputa na categoria dos economistas, mas é fato que para ter uma taxa de investimento – proporção entre este e o PIB – maior, é preciso ter uma contrapartida de financiamento que viabilize isso, seja na forma de uma distância maior entre o PIB e o consumo ou por meio da contribuição da poupança externa;
ii. eficiência do gasto público: quem pode se dar o luxo de gastar mal e utilizar mal seus recursos é rico. País com necessidade de melhorar o nível de vida do seu povo tem a obrigação de fazer bom uso dos seus recursos, usando estes com parcimônia, minimizando o uso irregular dos

mesmos, privilegiando o investimento em detrimento do gasto corrente e, neste, o gasto em educação e saúde em relação a outras rubricas;

iii. controle das contas externas: são poucos os casos de países exibindo desequilíbrios expressivos nas suas contas externas com histórias que acabam bem. Em geral, os países mais bem-sucedidos, mesmo que tendo déficits em conta-corrente, incorrem neles em níveis moderados e sem colocar em risco a trajetória de longo prazo das suas contas de Balanço de Pagamentos;

iv. produtividade: para uma certa dotação de fatores – indivíduos, capital e fatores naturais – uma economia produzirá mais quanto maior for a sua produtividade. O número de carros por dia gerado por um coreano numa montadora da Coreia na época em que os carros no Brasil eram comparados a "carroças" era muito maior que o número de carros por dia gerado no Brasil por um operário brasileiro;

v. infraestrutura: não basta produzir coisas boas "da porta da fábrica para dentro". Se um carro "de Primeiro Mundo" sair da planta e se defrontar com estradas "de Terceiro Mundo", incompetência na gestão portuária, entraves na liberação do bem por parte das autoridades que regulam o comércio exterior etc., provavelmente esse produto não ficará "bem na foto" na duríssima arena da competição internacional; e, finalmente,

vi. educação: países com maior nível de desenvolvimento, em geral, têm uma população com mais anos de escolaridade. Mesmo aqueles que se localizam atrás nessa corrida, encontram na melhora dos indicadores educacionais uma fonte de dinamismo. A China está muito atrás dos Estados Unidos em matéria educacional, em média, mas cresce muito mais porque a velocidade com que o grau de educação vem mudando na China é muito maior que nos Estados Unidos, um país já estabilizado em matéria de acesso à educação por parte da sua população.

São essas as questões que importam. A curto prazo, com recursos ociosos, a política de "pau na máquina" que coloca mais dinheiro na mão das pessoas via crédito e leva o governo a gastar mais pode estimular o nível de atividade. A longo prazo, o que conta são os itens enumerados anteriormente. Veremos cada um deles, sequencialmente, nos próximos capítulos. Começamos aqui pelo primeiro ponto e os seus requisitos para que se realize.

Milton Campos, antigo político mineiro, dizia que "o estadista tem a posição de suas ideias e não as ideias de sua posição". O marketing político tem se especializado (com grande competência, diga-se de passagem) em identificar o que a população quer ouvir. É a função dele, na lógica do jogo eleitoral, em que o que importa é vencer sendo simpático aos olhos do eleitor. O verdadeiro estadista, porém, mesmo tendo a habilidade e a esperteza para saber ganhar eleições, precisa não apenas conhecer o que o povo quer e sim o que deveria ser feito no longo prazo para conduzir o navio – o país – a bom porto. Aqui trataremos do tema da poupança doméstica – variável irmã do investimento.

UM POUCO DE CONTABILIDADE

O Produto Interno Bruto (PIB) é o conjunto de bens e serviços produzidos num determinado espaço geográfico ao longo de um período. Pode-se falar do PIB de um país ou de uma região – maior ou menor que um país – e do PIB mensal, trimestral ou anual.

Da mesma forma, a abertura ou composição dessa produção pode ser feita de duas formas. Por um lado, pode ser analisado como o PIB se compõe "pelo lado da oferta", essencialmente nas três grandes categorias de agropecuária, indústria e serviços. Por outro, a mesma "fotografia" da realidade pode ser tirada sob outra ótica, "pelo lado da demanda". Nesse caso, a soma do "bolo" é resultado da soma de três elementos:

- o consumo;
- a formação bruta de capital, composta do investimento e da variação de estoques; e
- o resultado das transações de bens e serviços com o exterior (exportações menos importações).

Aqui é necessário introduzir outra distinção, entre o que os economistas chamam de "produto potencial" e o PIB. O primeiro nada mais é do que o nível máximo que o PIB "potencialmente" poderia alcançar, em condições normais. Utiliza-se aqui a expressão "em condições normais" para fazer menção a um quadro de utilização adequada das máquinas e equipamentos. Estas, como o corpo humano, podem ser exigidas acima do normal, mas da mesma forma que um ser humano um dia pode trabalhar 18 horas, mas quem trabalhar 18 horas durante 365 dias no ano provavelmente vai deixar de funcionar em algum momento, o mesmo ocorre com as máquinas.

Pensemos então numa planta que produz automóveis. Ela se compõe de uma fábrica e seus equipamentos e tem uma capacidade de empregar X pessoas. Se tudo funcionar em condições ideais, digamos que essa planta possa produzir 200 mil veículos por ano. Se num ano a produção for de 160 mil veículos, isso significa que a produção pode ser ampliada em 25% (mais 40 mil veículos) apenas incorporando mais gente ao processo produtivo, mas sem necessidade de ter um novo galpão e adquirir mais máquinas. Nesse caso, diz-se que a produção (o "PIB" dessa planta) é de 160 mil unidades, mas o potencial

máximo é de 200 mil. Transportando essa analogia para a macroeconomia, podemos entender então os conceitos de PIB e PIB potencial.

No caso acima, aumentar a produção acima de 160 mil unidades para uma montadora é relativamente fácil: basta contratar mais gente. O desafio é aumentar a produção quando o teto de capacidade é alcançado. Para isso, é necessário investir – na construção civil ou na aquisição de equipamentos – o que envolve decisões estratégicas que definem o futuro de uma empresa. Por isso, em termos macroeconômicos, costuma-se dizer que "o investimento de hoje vai representar a capacidade de produção de amanhã".

Chegamos aqui a uma questão-chave da discussão deste capítulo: a relação entre consumo e investimento. Trata-se de um equilíbrio delicado. Por um lado, é verdade que ninguém vai investir se não tiver perspectivas de ter demanda "na frente", ou seja, para haver investimento na produção de algo no presente, tem que haver utilização desse "algo" no futuro. Por outro lado, para que exista o investimento, é preciso "abrir espaço" para ele na composição do PIB.

Se o PIB cresce rápido, o PIB potencial em algum momento também terá que crescer rápido. A diferença entre as duas variáveis é o que os economistas chamam de "capacidade ociosa". O PIB pode crescer mais rapidamente que o produto potencial durante algum tempo, se houver uma ociosidade inicial de recursos, mas por definição, nesse caso cedo ou tarde a capacidade ociosa irá se esgotar. E, quando isso acontece, diz-se que "o PIB fica restrito pelo PIB potencial". Ou seja, não se pode produzir aquilo que é fisicamente impossível de produzir. No caso do exemplo anterior, a planta não pode produzir 220 mil veículos se ela está equipada apenas para produzir 200 mil.

Ora, se para crescer mais rapidamente é necessário que o PIB potencial cresça mais rapidamente e o que adiciona PIB potencial ao anteriormente existente é o investimento, "crescer mais" significa em geral aumentar a relação entre o investimento e o PIB. Para isso, na contabilidade das Contas Nacionais – no caso do nosso país, elaboradas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas-IBGE – é preciso que ocorra uma de duas coisas: ou aumenta-se a poupança doméstica, pela redução do espaço ocupado pelo consumo no PIB; ou, alternativamente, recorre-se ao "financiamento externo", pelo uso da poupança externa, o que significa ter menos exportações ou mais importações em relação ao que é produzido no país.

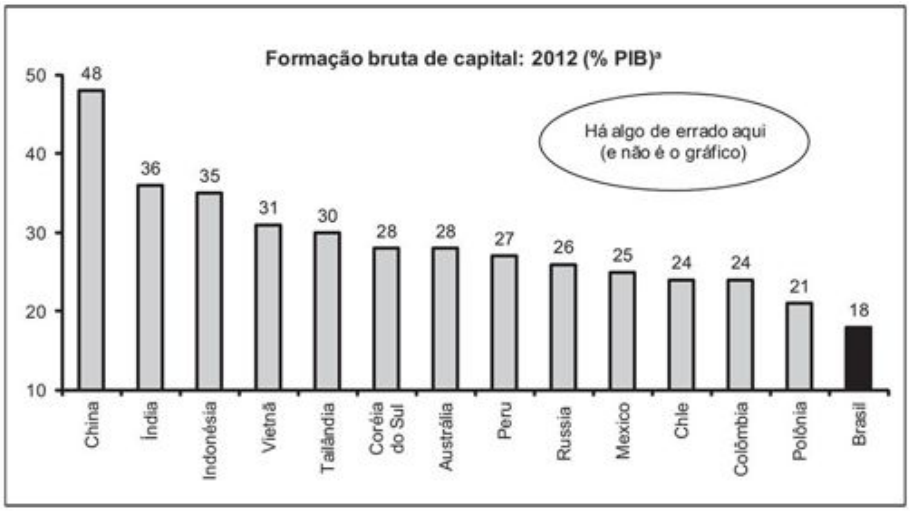
O economista Eugênio Gudin, ícone do liberalismo brasileiro e Ministro da Fazenda por um curto período nos anos 1950, escreveu: "O único meio de formar capital é não consumir tudo quanto se produz e destinar uma parte do produto do trabalho de hoje à construção de um melhor aparelhamento para amanhã. Até hoje não se encontrou, em país algum do mundo, outro meio de formar capital." Suas palavras não poderiam ser mais atuais em relação à "falta que ela nos faz": a nossa pobre e precária poupança doméstica, em geral tão escassa ao longo de nossa História.

MAL NA FOTO

O leitor pode apostar: cada vez que o governo brasileiro lança um programa de promoção industrial ou algum produto de marketing do gênero, vai aparecer uma frase que vai ter mais ou menos o seguinte enunciado: "Vamos aumentar a taxa de investimento dos atuais 18% do PIB para os 22% a 23% do PIB necessários para ter uma expansão sustentada da economia de 5% ao ano." Os anos, os governos e os planos se sucedem – mas o problema continua. Ora, se tal enunciado aparece repetido mais ou menos com as mesmas palavras cada 2 ou 3 anos, o que ocorre? Bingo: é porque a taxa de investimento – a relação entre o investimento e o PIB – continua nos tais 18% do PIB, aproximadamente.

Manuel Sadosky, um antigo cientista argentino, conhecido no meio pelas suas tiradas irônicas, além de sua pronunciada calvície, dizia que "eu poderia subornar um poeta para escrever sobre meus longos cabelos, mas com isso não teria um único cabelo a mais". Algo assim ocorre com as alusões oficiais autocongratulatórias acerca do estado da economia brasileira. Pode-se dizer o que quiser sobre a economia brasileira: que está muito melhor que há 20 anos (e está); que a proporção de pobres diminuiu muito nos últimos 12 anos (e diminuiu); que a dívida líquida do setor público é de menos de 2/3 como proporção do PIB do que era no final do Governo FHC (e é) etc. Isso tudo é verdade. Porém, o Gráfico 3.1 sinaliza claramente que há algo que não anda bem na economia.

GRÁFICO 3.1 Há algo de errado aqui (e não é o gráfico)



Não vamos nos colocar como objetivo alcançar os quase 50% do PIB investidos pela China, um exagero só passível de existir em uma economia e com o tipo de regime político que a China tem. Nem vamos postular os mais de 35% do PIB de taxa de investimento da Índia, contraparte de um nível de consumo indigente de parcela expressiva da população. Nem também, no outro extremo, lembrar de casos de países inequivocamente bem-sucedidos que investem relativamente pouco como proporção do PIB – a começar pelos Estados Unidos – simplesmente por terem uma produtividade que lhes permite ter um elevado padrão de vida mesmo com baixo investimento – noves fora o fato de que tendo alcançado um alto padrão de renda *per capita*, as necessidades de crescimento são também inferiores às nossas. Tomemos como referência casos mais próximos anos nossos, ou seja, economias emergentes, com pressões sociais em favor da obtenção de maiores taxas de crescimento. Em diversas dessas economias, desde a remota Tailândia até a vizinha Colômbia, passando por países distintos, como Coreia, Peru, Rússia, México, Chile etc. observam-se taxas de formação bruta de capital na faixa de 24% a 30% do PIB, contra os tradicionais 18% ou 19% do PIB no Brasil. Claramente, estamos mal na foto.

UM VELHO PROBLEMA

Nas Contas Nacionais de um país, existem as chamadas "identidades contábeis". Um universo pode ser expresso de mais de uma forma. Numa sala de aula, composta de um número X de alunos, a soma de meninos e meninas será igual à soma de pessoas de diversas raças, bem como à soma dos torcedores dos diversos times – presumindo que todos torçam por algum time. Da mesma forma, na contabilidade nacional de um país, as identidades contábeis representam variáveis que por definição, ao serem somadas, devem gerar valores estritamente idênticos entre si.

Uma dessas igualdades se dá entre os conceitos de "formação bruta de capital" e de "poupança". No caso da primeira, ela é igual ao investimento, acrescido da variação de estoques, este último geralmente um valor muito pequeno – inferior a 1% do PIB – e que costuma ser relegado a um segundo plano nas análises macroeconômicas. Já a poupança é resultado da soma de dois elementos: a chamada "poupança doméstica" e a "poupança externa". A poupança doméstica, por sua vez, tende a guardar uma relação inversa com a relação entre o consumo e o PIB: se essa relação é elevada, provavelmente o país poupará pouco.

Desse modo, se a poupança doméstica é baixa, tendem a acontecer uma das seguintes duas coisas: ou, para compensar, o país terá que apelar para a contribuição da poupança externa – e assim se endividar no exterior ou estar disposto a receber investimentos estrangeiros maiores – ou, alternativamente, o investimento será baixo – e nesse caso, provavelmente, o crescimento também.

Roberto Campos costumava dizer que "a burrice nacional não associa o efeito às causas". Algo assim se dá com o tema da poupança doméstica, obviamente árido de ser tratado nos discursos oficiais. O fato é que nas estatísticas brasileiras documentadas desde 1947, em apenas 9 desses 67 anos registrados, a poupança doméstica excedeu 20% do PIB – geralmente por muito pouco, por pouco tempo e nunca mais depois do ano da estabilização do Plano Real (1994).

A contrapartida disso foi o apelo à poupança externa, uma tradição da nossa história econômica, história essa que nunca acabou bem. Estávamos indo por essa trilha nos anos de Juscelino Kubitschek – e isso foi parte do enredo da crise econômica e depois política do começo dos anos 1960. Após alguns anos

de “aperto do cinto” no Governo Castello Branco, nos ajustamos e depois tivemos o financiamento conhecido como *growth cum debt* (crescimento com endividamento) nos anos 1970, que deu na crise da dívida externa dos anos 1980. Retornamos a nos endividar no exterior depois do Plano Real – e isso acabou na desvalorização de 1999. Agora estamos novamente tendo que apelar para esse instrumento. Qual será o desfecho disso? Continuaremos com déficits elevados e crescentes nas contas externas? Até que ponto? Ou teremos que abrir mão de alguns pontos de crescimento, dadas as limitações de nossa poupança?

UMA QUESTÃO DE FILOSOFIA

Há um ponto-chave neste tipo de discussão: a postura do governo diante do tema. Adolphe Thiers, estadista francês do século XIX, dizia com certa crueza que "é condição indispensável a qualquer Ministro da Fazenda ter certo grau de ferocidade". Talvez "ferocidade" seja um termo muito forte e poderia ser substituído pela conhecida frase de Che Guevara ("hay que endurecerse, pero sin perder la ternura jamás", que, para todos os efeitos, no caso do governante deveria ser interpretada como "no hay que perder la ternura jamás, pero hay que endurecerse"). A verdade é que o responsável por cuidar do caixa do governo não pode se deixar levar muito pelo sentimentalismo. Há fases, em particular, de ajustamento, em que o rigor oficial para fazer o que deve ser feito tem de ser maior ainda.

Foi justamente essa filosofia adequada que imperou nos anos finais de FHC – depois dos primeiros anos, em termos fiscais realmente lamentáveis – e nos primeiros anos do primeiro Governo Lula, quando a preocupação em criar condições para a retomada do crescimento dominava as ações oficiais, na época mais relacionadas com a necessidade de "plantar" do que obsessionadas com a "colheita" posterior.

Aos governos aplica-se o que La Rochefoucauld, escritor francês do século XVII, dizia sobre os indivíduos: "Há pessoas desagradáveis apesar de suas qualidades e outras encantadoras apesar de seus defeitos." Como qualquer um com certa quilometragem na vida sabe, há excelentes profissionais ou homens de governo – como pessoas – que podem ser muito competentes mas não os seres mais dóceis da Terra, assim como o mundo está cheio de adoráveis sem-vergonhas. Analogamente, certos governos fazem o que é certo, mas seja porque o que é certo não é apreciado e/ou porque têm alguma deficiência na forma de se comunicar com o eleitorado, não são devidamente apreciados. Enquanto isso, outros governos, que não necessariamente adotam as melhores políticas, são estimados pela população por terem tido a habilidade de saber cultivar os eleitores, independentemente de as suas políticas serem as melhores ou não, a longo prazo, para o país.

O DESAJUSTE (PÓS 2004)

O problema é justamente que muitas vezes as políticas certas doem! Ou seja, afetam aquilo que, no dizer do ex-Ministro Delfim Neto, constitui "o órgão mais sensível do corpo humano: o bolso". Consequentemente, muitas vezes o que é certo acaba sendo "punido" pelo eleitorado. No dizer de um amigo nosso, "há políticas que deselegem".

Pergunte-se a qualquer pessoa na rua se ela vai querer se aposentar num ano X ou depois ou, se for aposentada, se vai querer ou não ganhar aumentos reais. É óbvio que individualmente qualquer um prefere se aposentar antes do que depois e gosta da ideia de ganhar mais. Quem tem preocupações com o longo prazo, porém, deve naturalmente levar em conta os efeitos das ações de curto prazo sobre o que irá acontecer anos depois.

No Brasil, depois do boom consumista do começo do Plano Real, tivemos uma nova fase de ajustamento de nossa economia, entre o final do Governo FHC e os primeiros anos do Governo Lula, mas depois a economia se desajustou de novo. Em 1995, no começo da estabilização, a poupança doméstica era de 16% do PIB e, quatro anos depois, tinha caído para apenas 12% do PIB. A partir daí, iniciou-se um ciclo de ajuste expressivo, que se prolongou nos primeiros tempos da gestão econômica a cargo do Ministro Palocci no Governo Lula e em 2004 a poupança doméstica alcançou 19% do PIB. Depois, porém, ela foi cedendo e hoje é de apenas 14% do PIB. Com o peso do consumo total na economia – soma do consumo das famílias e do governo – aconteceu exatamente o inverso: ele, que era de 84% do PIB em 1995, elevou-se a 85% do PIB em 1999, para cair na fase de ajustamento para 79% do PIB. Hoje, porém, alcança novamente 85% do PIB.

Repare o leitor a semelhança entre as situações de 1995 e a atual. O que se dizia logo depois do Plano Real? Que, vencida a etapa do combate à alta inflação, o grande desafio do país era crescer e que para isso era necessário investir mais. Quanto era o investimento em 1995? 18% do PIB. Como hoje. E qual era o consumo total do país? 84% do PIB. Praticamente igual ao de hoje. E a poupança doméstica? 16% do PIB. Hoje é até inferior a isso (Tabela 3.1).

Ou seja, é como se o Brasil tivesse andado em círculos. Nos últimos 15 a 20 anos, o país promoveu grandes avanços: estabilizou a economia, melhorou as

contas públicas, reduziu o peso do endividamento externo, combateu a pobreza, melhorou a distribuição de renda, aumentou o nível de emprego etc. Porém, em matéria de criar as condições para um crescimento saudável baseado numa taxa de investimento elevada devidamente financiada por nossa poupança, após muitas idas e vindas, como se dizia antigamente, "continua tudo como antes no quartel de Abrantes".

TABELA 3.1 Brasil: Indicadores macroeconômicos (% PIB)

Ano	Formação bruta de capital			Poupança			Consumo		
	Investimento	Variação estoques	Total	Doméstica	Externa	Total	Privado	Governo	Total
1995	18,3	-0,3	18,0	15,5	2,5	18,0	62,5	21,0	83,5
1999	15,7	0,7	16,4	12,1	4,3	16,4	64,7	20,3	85,0
2004	16,1	1,0	17,1	18,5	-1,4	17,1	59,8	19,2	79,0
2012-IV a 2013-III	18,4	-0,3	18,1	13,8	4,3	18,1	62,9	21,7	84,6

Fonte: IBGE

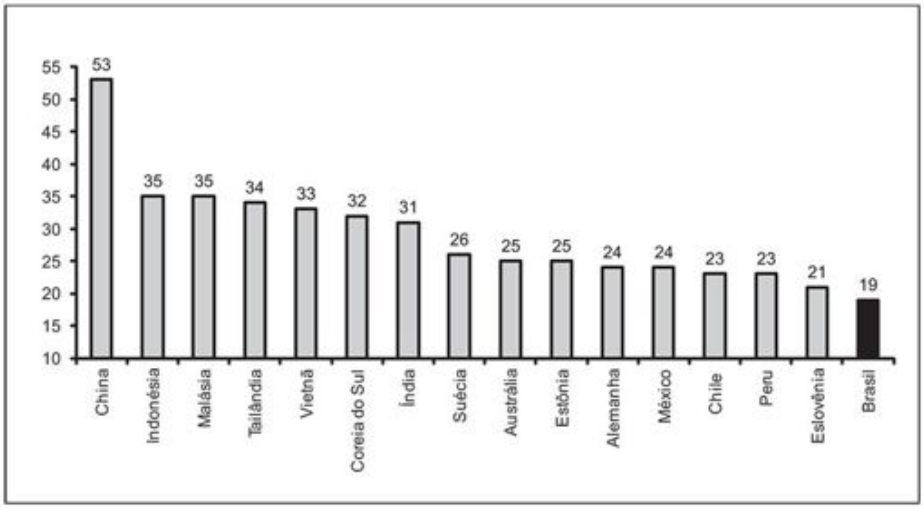
O poeta Manoel de Barros diz que "na poesia, a razão é acessório". E ele está certo! De fato, na poesia o que conta é a emoção. Na tomada de decisão acerca de questões que irão definir o que acontecerá no país anos depois, porém, a razão deve prevalecer. A questão é que razão. Quando se decide fazer agrados à categoria A, B ou C, a razão que prevalece é a eleitoral. A razão econômica, entretanto, muitas vezes colide com essa lógica. Cabe aos verdadeiros estadistas lidar com esse desafio, de modo a viabilizar medidas que sejam corretas e ao mesmo tempo aceitas – ou toleradas – pelo eleitorado.

O PAPEL DE CADA UM

Foi explicado anteriormente que a poupança total de um país se decompõe entre as poupanças doméstica e externa. A primeira, por sua vez, se divide em duas grandes categorias: a poupança privada e a poupança do governo. Este cumpre, assim, duas funções simultâneas no tratamento das questões tratadas neste capítulo. Por um lado, cabe a ele – o governo – conduzir o leme do país e criar as condições para que o desenvolvimento se processe da forma mais adequada. Por outro, ele mesmo deve fazer o seu próprio "dever de casa" para dar a sua cota de contribuição para a geração de poupança e, consequentemente, para que o país tenha condições de financiar o investimento, sendo que parte desse investimento é o mesmo governo quem deve fazer.

Se as condições para o investimento estão dadas e o setor privado não investe, pode haver um erro de avaliação, que cedo ou tarde acaba sendo corrigido. O grande problema é quando as condições para o investimento privado não estão dadas. Isso pode ser porque a capacidade de financiamento está prejudicada pelo fato de a poupança do país ser baixa ou porque questões de todo tipo representam entraves concretos ao investimento. O Brasil padece dos dois problemas: devido principalmente às nossas elevadas despesas correntes do governo, temos pouca poupança doméstica comparativamente a outros países (ver Gráfico 3.2) e, além disso, o investimento privado é prejudicado por uma série de entraves legais ou burocráticos, alguns dos quais serão discutidos depois neste livro.

GRÁFICO 3.2 Poupança Nacional Bruta: 2012 (% PIB)*



Ou seja, o governo não está fazendo a sua parte em relação ao investimento privado, porque nem aumenta as fontes de financiamento – especialmente sua própria poupança – nem resolve os problemas legais e burocráticos.

Quando o governo se omite acerca da importância de tornar mais rígidas as regras de aposentadoria e assim faz que o peso do pagamento de aposentadorias aumente com o passar dos anos, indiretamente ele está prejudicando o investimento. Isso porque contribui para deteriorar a poupança nacional, já que as pessoas aposentadas tendem naturalmente a ter uma proporção de despesas de consumo em relação à sua renda maior que a das pessoas na vida ativa. Ao mesmo tempo, quando, por exemplo, a questão da divisão dos royalties entre estados produtores e não produtores de petróleo se estende durante anos sem que ninguém coordene as ações na tentativa de romper com o impasse sobre o tema no Congresso, com isso prolongando uma incerteza jurídica enorme, torna-se mais difícil que o setor privado faça mais investimentos no setor, prejudicado durante anos pela paralisia dos leilões de áreas de exploração depois de 2008.

Da mesma forma, o governo não faz o que lhe cabe na divisão de responsabilidades na sua própria área, tanto porque a sua própria poupança continua sendo muito baixa – quando não até mesmo negativa – como porque o investimento do governo central deixa muito a desejar em relação a parâmetros internacionais, bem como em relação ao nosso próprio passado, aqui no Brasil.

Diante das críticas de que sua política era contrária à racionalidade econômica, o ex-presidente argentino, Nestor Kirchner, em pleno

enfrentamento com diversos grupos econômicos, clamava que "a racionalidade que nos pedem é o começo da rendição". Essa é uma visão de que a economia é apenas a arena do enfrentamento ideológico e não uma atividade humana em que fatos têm consequências e que se rege por certas regras comportamentais.

O que houve no Brasil a partir de meados da década passada e, especificamente, desde o início do segundo mandato do Presidente Lula, foi a tentativa de caso pensado de tentar "driblar" as restrições de curto prazo da economia, procurando maximizar o retorno político e social das medidas adotadas, sem atentar para os efeitos negativos das medidas sobre a capacidade de crescimento do país.

Essa atitude se revelou em diferentes aspectos. Ela esteve presente na recusa a comprometer qualquer capital político na realização de alguma das reformas estruturais das quais o país tanto precisa no segundo Governo Lula; na rejeição a qualquer proposta de ajustamento; e na proclamação das bondades de uma política fiscal sabidamente baseada em benesses e no aumento do gasto público em setores fortemente associados a despesas de consumo.

Na origem do processo, encontra-se o embate protagonizado no interior do Governo Lula, na segunda metade do seu primeiro mandato, entre os que advogavam o aprofundamento do modelo vigente com força até 2004/2005 – com predomínio do ajuste fiscal e ênfase em reformas – e os que se opunham a isso e defendiam a "liberação" da economia das "amarras" que estariam prendendo ela. Esse grupo era liderado pelo então presidente do BNDES e posteriormente Ministro da Fazenda Guido Mantega e pela então Ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff. O "Dia D" – dia da vitória – deste último grupo foi a publicação de uma famosa entrevista da Ministra Dilma ao jornal *O Estado de São Paulo*, em 9 de novembro de 2005, tendo como título "Plano de ajuste de longo prazo é rudimentar e não está em debate" e que obviamente só pôde ter sido concedida com autorização superior. Isso significava sepultar a tentativa, na época liderada pelos Ministros Palocci e Paulo Bernardo, de promover ações visando um reforço na direção de um ajuste fiscal de longo prazo.

Na entrevista, a ministra declarava que "esse debate (sobre o ajuste de longo prazo) é absolutamente desqualificado, **não há autorização do governo para que ele ocorra**" (destaques nossos). As considerações não deixavam margem para dúvidas acerca de qual era a posição vencedora no governo:

> Fazer uma discussão sobre ajuste fiscal de longo prazo não é um exercício. Não se pode fazer uma projeção para 10 anos pensando em planilha. Quando você fala em 10 anos, você tem que "combinar com os russos", que são as 180 milhões de pessoas que vivem no Brasil. (...) Um programa de 10 anos que se baseia simplesmente na Desvinculação de Receitas da União (DRU) e na proposta daquilo ou daquilo outro. Pelo amor de Deus! Não dá. Conta para os russos.

E, para não deixar pedra sobre pedra na tentativa de reorientar o gasto público, colocando o "pé no freio" do gasto corrente e acelerando a despesa com investimentos sem prejudicar o resultado fiscal, acrescentou: "Essa história de que investimento é bom e despesa corrente é má é outra simplificação grotesca. Despesa corrente é vida: ou você proíbe o povo de nascer, de morrer, de comer ou de adoecer ou vai ter despesas correntes". Daí em diante, combinado com declarações que no mesmo sentido foram dadas naqueles dias por altos dirigentes do governo não vinculados à equipe econômica da época, o que veio depois foi consequência. Destaque-se, em particular, a manifestação do então assessor especial do Presidente Lula, Marco Aurélio Garcia, ainda no mês de novembro de 2005 e que, sem ter qualquer relação com a discussão econômica – uma vez que sua área de atuação era a esfera das relações internacionais – manifestou em alto e bom som à mídia que "tem que terminar com essa balela de cortes nos gastos correntes. São fundamentais para o funcionamento do país. Diminuir os gastos significa paralisar o Estado e, sobretudo, desservir ao público" (jornal *O Globo*, 26 de novembro de 2005). O resultado disso em termos do desempenho fiscal do governo será discutido no próximo capítulo.

UM QUÊ DE RIDÍCULO

O governo brasileiro pareceu viver durante alguns anos uma contradição depois de 2003. O Presidente Lula fora eleito com uma plataforma tipicamente esquerdista e tanto ele como seus principais assessores tinham questionado duramente, antes da eleição, a condução da política econômica na época do Ministro Pedro Malan. Entretanto, a política adotada uma vez no governo não guardava maiores diferenças em relação à que fora aplicada até 2002, baseada no chamado "tripé": metas de inflação, superávit primário robusto e taxa de câmbio flutuante.

No interior do governo, contudo, havia uma contradição latente entre o que o coração apregoava e o que era de fato aplicado pelo Partido dos Trabalhadores no exercício do poder. Com a guinada que passou a ocorrer após a saída do Ministro Palocci do Governo Lula, em meados da década passada, esse desconforto com as políticas iniciais passou a ser mais explicitado, com diversos atores importantes passando a se referir ao aperto inicial das políticas monetária e fiscal adotadas por Lula em 2003 como uma fase de "transição" rumo à "verdadeira política econômica progressista". Com as medidas adotadas pelo Governo Dilma Rousseff mais recentemente, forçando uma alta da taxa de câmbio real/dólar, reduzindo fortemente por algum tempo a taxa de juros e diminuindo o superávit primário, aquela guinada de meados da década passada parece ter sido completada.

Percebendo uma menor contradição entre seus atos e suas palavras, uma vez que não mais poderia ser "acusado" de estar praticando uma política econômica "estritamente ortodoxa" como na época em que o superávit primário era de mais de 3% do PIB e Henrique Meirelles era o presidente do Banco Central, perseguindo tenazmente a meta de inflação, o governo brasileiro sentiu-se à vontade nos últimos anos. Assim, após a deflagração da crise internacional de 2008/2009, ele passou a apregoar um suposto êxito do seu "modelo", dentro da "narrativa" à qual fizemos alusão no capítulo anterior.

Tal fato lembra o diagnóstico preciso de Leon Festinger, psicólogo e autor da teoria da dissonância cognitiva, segundo a qual o ser humano tem a propensão a ignorar a realidade ao seu redor quando ela vai contra suas crenças: "Uma pessoa com convicção dificilmente mudará de opinião. Mostre-lhe fatos e números, e ela questionará suas fontes. Se você utilizar a lógica, ela não

entenderá." O fato é que aquela interpretação de que o Brasil constituiria um caso de sucesso, a ponto de tanto Lula como Dilma Rousseff terem passeado pelo mundo dando lições aos países desenvolvidos e pregando fortemente contra a ortodoxia econômica, ignora olimpicamente algumas evidências gritantes. Primeiro, o Brasil só não passou por uma crise mais grave em 2009 não porque escapou da ortodoxia e sim exatamente pelo contrário, uma vez que desde as diversas "idas ao FMI" dos anos 1980 tinha feito várias reformas e passado por um rigoroso aumento do superávit primário, que lhe permitiu enfrentar com êxito a crise internacional de 2009. Segundo, pregar a heterodoxia quando se conta com abundante financiamento externo em um contexto de juros praticamente nulos nos Estados Unidos e dívida bruta de 60% do PIB – como no Brasil – é uma coisa; já defender o relaxamento fiscal como solução numa situação em que a dívida pública é da ordem de 100% do PIB e o financiamento voluntário ao país e ao setor público está se exaurindo – como na Grécia e depois até mesmo na Espanha e em Portugal – é completamente diferente. E terceiro, a ideia de que o Brasil se destaca, nos últimos três anos, em particular, tornou-se particularmente risível, à luz do inequivocamente pior desempenho do PIB no Brasil em relação ao da grande maioria dos países emergentes.

Há qualquer coisa de ridículo em nossos governantes quererem dar lições aos Estados Unidos ou à Alemanha, considerando o nosso desempenho histórico e mesmo nossa trajetória recente, à luz de nossas enormes deficiências e das perspectivas que voltaram a ser algo sombrias. O Brasil parece reincidir em velhos erros, relaxando os controles e sendo tolerante com a inflação, exatamente quando poderia estar obtendo os louros da persistência. Certa vez, o político israelense Abba Eban disse que "a História nos ensina que homens e nações se comportam com sabedoria – depois de esgotadas todas as outras alternativas". Esperemos que, para ter um desempenho mais robusto da economia, não tenhamos que percorrer todo o périplo de erros cometidos no passado. A lista de tarefas a fazer é grande. Continuemos pelo próximo ponto, uma vez tendo discutido a questão da poupança doméstica. Vamos tratar agora da política fiscal.

CAPÍTULO

4

O elefante na sala

Porque todo mundo quer viver à custa do governo,
o governo acaba vivendo à custa de todo mundo.

MAX WEBER

POR QUE A QUESTÃO FISCAL É IMPORTANTE

Vimos no capítulo anterior que o Brasil não se programou adequadamente para ter um processo de crescimento sustentável e duradouro a taxas elevadas, uma vez concluída a "fase fácil" do crescimento mediante o aumento da utilização de capacidade, por entre outras coisas não ter melhorado a nossa capacidade de geração de poupança doméstica. Vamos ver agora outro aspecto no qual o país revelou toda a sua incúria para aproveitar os anos de bonança das "vacas gordas" a fim de se preparar melhor para épocas menos favoráveis: a condução da política fiscal. É inevitável lembrar do ar de tédio e de fadiga com que Nelson Rodrigues repetia uma de suas frases geniais: "Nada é mais difícil e cansativo do que tentar demonstrar o óbvio." Vamos ao óbvio, então.

Por que a política fiscal é relevante para um país? Um fator importante diz respeito à evolução da dívida pública. De fato, políticas excessivamente frouxas podem gerar pressão sobre a dívida e esta, eventualmente, crescer perigosamente, no limite levando a um "calote" quando se torna impagável, como aconteceu há anos com a Argentina e, mais recentemente, com a Grécia. O governo exibe – com razão – as quedas sucessivas da relação Dívida líquida do setor público/PIB como sinal de que nesse aspecto a condução da política fiscal foi apropriada. E, realmente, durante anos ninguém desconfiou da solvência do Tesouro, como se chegou a temer no passado quando a dívida pública aumentava continuamente.

Entretanto, por mais importante que seja, esse aspecto – a trajetória da relação Dívida pública/PIB – é apenas um dos fatores pelos quais a política fiscal é importante. Há três outros que merecem destaque – e nos três o governo foi reprovado ou "passou com nota baixa".

O primeiro é a pressão sobre a inflação. Nesse sentido, o Governo Lula foi melhor do que o atual, pois a política fiscal era mais apertada, com exceção dos últimos 2 anos do segundo governo. A questão é que a redução da taxa de juros de 2011/2012 se deu sob o pressuposto de que a política anti-inflacionária não seria prejudicada, pela observação de uma política fiscal que perseguiria déficits declinantes do setor público. E isso não ocorreu: ainda que moderadamente, o déficit público de 2011 foi ligeiramente maior que o de 2010, e o de 2012 teria sido algo maior que o de 2011, não fosse a "contabilidade criativa" oficial. Além disso, a composição das contas é um desfavor à política monetária, pois

como a redução da despesa de juros não gera efeitos contracionistas sobre a demanda e parte da receita tem efeitos meramente contábeis – como a contabilização do retorno ao Tesouro dos recursos alocados no Fundo Soberano – na verdade uma parcela importante do gasto não tem contrapartida de receita genuína, o que injeta demanda na economia na direção contrária do que se apregoava em termos fiscais quando os juros diminuíram. Não é de estranhar, portanto, que a inflação fosse pressionada e continuasse ficando por anos sucessivos acima da meta oficial de 4,5%.

O segundo fator importante da política fiscal em que o governo falhou diz respeito à eficiência do gasto público. O gasto público tem diferentes finalidades, que se procura atender com variados graus de eficácia. Ora, salta aos olhos de qualquer pessoa que o país tem um problema sério de infraestrutura, área onde por sua vez a atuação do Estado em muitos casos é necessária. É claro, pela observação dos dados, que houve uma forte expansão do gasto corrente e que, portanto, o investimento público não se expandiu como deveria ter acontecido com base numa visão de longo prazo. O país paga hoje o preço por opções equivocadas feitas no passado.

Finalmente, o terceiro fator pelo qual a política fiscal é relevante e deixou a desejar se relaciona com a questão da tributação. Pode-se ter um resultado fiscal X com certo nível de receita e despesa ou o mesmo resultado com receita e despesa maiores. E o fato é que no Brasil a despesa continuou aumentando, gerando novas necessidades de aumento da receita, cujo ônus é claramente um componente fortemente negativo em matéria de competitividade. Se o Brasil é uma economia pouco competitiva, é entre outras coisas porque os produtos embutem uma carga de impostos muito alta, que nem sempre é possível retirar quando o produto é vendido ao exterior.

DESDE QUE O MUNDO É MUNDO

Quem vive em um condomínio, aprende rapidamente a identificar os lobbies relevantes que atuam em cada local. Nos condomínios de luxo dos bairros mais abastados, com maior poder aquisitivo dos seus habitantes, o grupo de pressão mais forte nas reuniões de condomínio é o da "turma da bocha". Frequentemente, os campos de bocha desses lugares são dignos da Suíça ou da Alemanha, ou seja, de "Primeiro Mundo": não raramente, o "kit" completo inclui churrasqueira, ar condicionado e televisão.

Como é que se tomam essas decisões orçamentárias? Por que a bocha é privilegiada, por exemplo, em detrimento de outras decisões alocativas sobre os recursos comuns, como por exemplo uma melhora dos contratos com os ônibus próprios para ter mais veículos a disposição ou ter ônibus mais modernos? Não é difícil de entender a razão. Tais condomínios em geral envolvem duas administrações diferentes: a do prédio e a das partes comuns (que incluem despesa do clube, ônibus, segurança etc.). Os moradores que trabalham (a maioria) mal têm tempo de acompanhar o que acontece no próprio prédio. Na prática, portanto, eles sequer comparecem nas reuniões de condomínio da administração geral do espaço comum. Quem tem disposição para ir a essas reuniões costuma ser quem dispõe de mais tempo para isso e às 21 horas ainda tem paciência para gastar duas ou três horas do dia para tratar de assuntos, em geral, muito chatos. Em outras palavras, os aposentados. Ou seja, os usuários da bocha. Na hora de decidir se a verba vai ser aplicada na melhora da cancha de bocha ou em outro assunto, a bocha é imbatível!

Esse caso, embora envolva um conjunto pequeno de moradores das grandes cidades, sintetiza um problema típico das finanças públicas, que existe desde que o ser humano começou a se organizar em comunidades e passou a existir a figura de um governo. Em que consiste o problema? No fato de que as decisões referentes à destinação de recursos públicos confrontam os interesses de minorias organizadas com os de maiorias desorganizadas.

Vamos considerar uma esfera decisória mais ampla que a de um simples condomínio de luxo. Pensemos, por exemplo, na votação do Orçamento de um país. Imaginemos que num determinado dia seja votado um projeto de aumento salarial da categoria X. Muito provavelmente, no dia da votação, as galerias do Congresso estarão tomadas por centenas de representantes dessa

categoria, que vão fazer – literalmente – muito barulho, vaiando quem se opõe ao aumento e aplaudindo os discursos a favor do mesmo. Sendo a proposta aprovada, será preciso que a carga tributária aumente um pouco. Muito provavelmente, porém, ninguém no restante da sociedade vai se mobilizar para pressionar o Congresso a rejeitar a proposta, pelo fato de que esta, individualmente, vai onerar a carga tributária num percentual modesto, comparativamente à grande massa de recursos com a qual lida qualquer governo. O resultado previsível é que o Congresso vai ser pressionado quase sempre numa direção nesse tipo de votações. O mesmo raciocínio vale para outros tipos de despesa que beneficiam categorias específicas, bem como para decisões referentes a isenções tributárias para o setor X ou Y.

Minorias organizadas, portanto, tendem sempre a ter mais peso que as maiorias desorganizadas e/ou ausentes, quando se trata de votar questões no Parlamento. Isso não é uma exclusividade do Congresso brasileiro e ocorre em qualquer sociedade. A forma em que o país e o governo lidam com isso é que difere em cada caso. Em geral, nações mais maduras, percebendo os problemas resultantes dessa dinâmica, criam mecanismos de autoproteção (regras) da sociedade como um todo ou têm governos que assumem a função de representar essas maiorias desorganizadas, para que as pressões por novos gastos se defrontem com uma contrapressão que evite um "estouro" da despesa pública.

O DRAMA DOS INFANTES

O Embaixador Marcos Azambuja, conhecido pelo seu humor refinado, costuma explicar que "o governante gosta de lidar com promessas mais do que com realizações, porque estas, por definição, são limitadas, mas as promessas não têm limites". Numa democracia, porém, promessas têm seu peso e uma parte delas tende naturalmente depois a virar realizações. Promessas eleitorais, assim, acabam virando, na frente, cedo ou tarde, mais gasto público.

O exercício da administração pública envolve critérios de avaliação diferentes de outras profissões. Se um médico incorrer em alguma "barbeiragem" ao lidar com um paciente, seu nível de (in)competência poderá ser notado imediatamente. Um remédio mal receitado levará rapidamente o paciente a perceber que não está em boas mãos. Já quem toma decisões de governo, muitas vezes, é julgado favoravelmente pelos seus contemporâneos, mas suas decisões podem não ser as melhores – podendo até mesmo se revelar catastróficas – quando seus efeitos são considerados numa perspectiva de longo prazo.

Um amigo nosso, no passado, queixava-se de pertencer à "geração sanduíche", com o seguinte raciocínio:

> No passado, quando o sistema previdenciário brasileiro foi constituído, nem Getúlio nem JK se preocuparam com o que aconteceria 50 anos depois. Assim, a geração de nossos avós se deu bem, porque ninguém tinha contribuído para o sistema e as pessoas ganharam aposentadorias muitas vezes generosas. No futuro, por sua vez, com o sistema equacionado, cada geração vai gerar recursos para custear a sua própria aposentadoria. Nós pertencemos à "geração sanduíche", espremida entre o passado e o futuro: temos que cuidar das nossas aposentadorias futuras contribuindo para um fundo de pensão e, além disso, arcar com uma carga tributária enorme para, entre outras coisas, bancar as aposentadorias das gerações anteriores.

A frase ilustra bem o "drama dos infantes", uma vez que na verdade a extensão de regras generosas de aposentadoria pode fazer que a "geração sanduíche" seja não a nossa e sim a que virá. Em que consiste o tal drama? No fato de que governos tomam decisões em função da pressão do eleitorado, mas por vezes com isso comprometem os orçamentos futuros, que irão afetar os destinos de quem tem poucos anos de vida – ou mesmo de quem ainda não nasceu. E essas pessoas, prejudicadas com as decisões tomadas – ou eventualmente pelas que deixam de ser tomadas – é que pagarão a conta muitos anos depois. Na discussão previdenciária, isso é um problema clássico.

Como nos exemplos anteriormente explicados, temos aqui mais um caso de grupos desorganizados sofrendo prejuízos. É a filosofia do "depois a gente vê" aplicada em sua forma mais crua.

Em que estas questões mais filosóficas acerca de como as sociedades humanas se organizam se relaciona com os problemas do Brasil de hoje e com o que nos esperam nos próximos anos? Como essas questões se refletiram na observação efetiva dos dados de política fiscal no Brasil nos últimos anos? É justamente o que veremos a seguir.

O ELEFANTE NA SALA

O Presidente Lula, no primeiro ano do seu segundo mandato, declarou certa vez que "o Brasil não pode ter medo de arrecadar mais, porque o mal do Brasil é que durante muito tempo ele arrecadou de menos. O Brasil precisa arrecadar o justo para fazer a política social justa que precisa".[10] Naquela altura, a carga tributária global do país já tinha dado um salto de 9 pontos percentuais do PIB em relação a 1995, no começo da estabilização, não obstante o que a ideia presente em muitos círculos políticos de que havia uma dívida que era necessário de alguma forma "saldar" com a maioria da população dava ensejo a esse tipo de manifestações. No caso do governo federal, caso a série se estenda até épocas mais recentes e se compare com a situação do começo dos anos 1990, o salto da receita é de 10 pontos do PIB, com o agravante de que, por incidir sobre um universo menor que o da carga tributária total, proporcionalmente o salto é maior (Gráfico 4.1A).

Ainda que a tolerância em relação ao aumento de tributos seja muito maior que, por exemplo, nos Estados Unidos, ninguém gosta de pagar mais impostos, de modo que, cada vez que aparecem estatísticas mostrando o aumento da relação entre as receitas e o PIB, os jornais se enchem de reclamações. Não é difícil perceber, contudo, que a curva do Gráfico 4.1A tem tal formato porque ela é o resultado da trajetória do gasto, cujo desempenho no caso do governo federal é exposto no Gráfico 4.1B, com dados desagregados na Tabela 4.1. Como aponta Everardo Maciel, ex-Secretário da Receita, "não existe despesa órfã. Toda despesa tem pai e mãe", ao que acrescenta que "os impostos não são altos nem baixos. São do tamanho da despesa". Às vezes os governos inventam um imposto "temporário" para financiar uma despesa, que por ser permanente, porém, acaba confirmando a frase de Vito Tanzi, especialista em tributação, que diz que "impostos temporários são como visitantes indesejáveis: têm o péssimo hábito de ficar por um longo tempo".

O fenômeno de aumento da carga tributária seria justificável se o país tivesse dado um salto de eficiência na forma em que os recursos públicos são gastos ou se transformado em um canteiro de obras. O cidadão poderia concluir que "estou pagando mais impostos, mas pelo menos o país está se beneficiando com isso". O problema é que aquele processo se deu em um país onde o Executivo não executa, o Legislativo não legisla e a Justiça não julga: o

Executivo gasta mal seus recursos e as obras não conseguem ser benfeitas porque ficam pelo meio, precisam ser repetidas, os recursos orçados acabam não sendo totalmente gastos por conta de projetos malconcebidos etc. O Legislativo é, dos três poderes, o de pior desempenho entre todos. E a Justiça, embora tenha dado um exemplo no caso recente do julgamento do chamado "mensalão", é tradicionalmente conhecida pelas possibilidades de protelação e de recursos que, na prática, fazem com que as decisões judiciais de última instância sejam tomadas muitos anos depois do ato que está sendo julgado ou nunca cheguem a ser proferidas. Dito de outra forma: o governo não funciona.

GRÁFICO 4.1A Todo mundo protesta por isto...

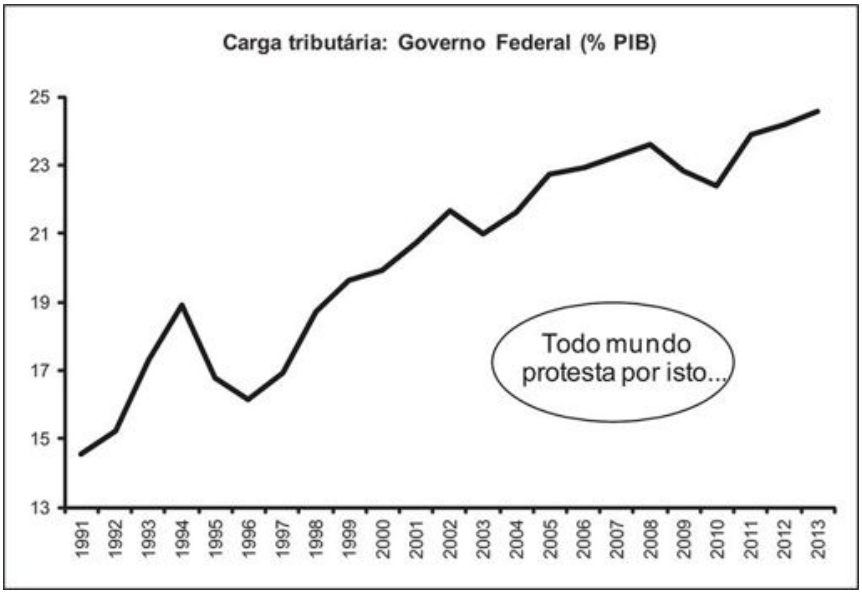


GRÁFICO 4.1B ...mas ninguém se lembra disto

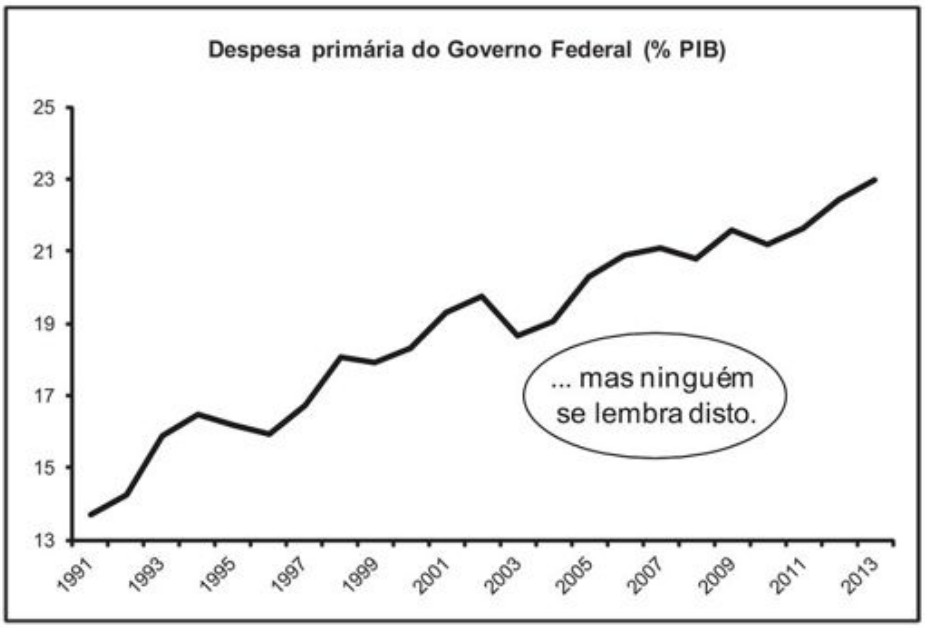


TABELA 4.1 Despesa primária do governo federal conforme a decomposição entre seus grandes agregados (% PIB)

Ano	Transferências a Estados e Municípios	Pessoal	INSS	Outros
1991	2,65	3,80	3,36	3,90
1992	2,67	3,93	4,25	3,39
1993	2,87	4,52	4,94	3,55
1994	2,55	5,14	4,85	3,96
1995	2,60	5,13	4,62	3,82
1996	2,53	4,84	4,89	3,69
1997	2,66	4,27	5,01	4,81
1998	2,91	4,56	5,45	5,15
1999	3,28	4,47	5,50	4,65
2000	3,42	4,57	5,58	4,75
2001	3,53	4,80	5,78	5,20
2002	3,80	4,81	5,96	5,18
2003	3,54	4,46	6,30	4,38
2004	3,48	4,31	6,48	4,80
2005	3,91	4,30	6,80	5,28
2006	3,92	4,45	6,99	5,51
2007	3,97	4,37	6,96	5,78
2008	4,39	4,31	6,58	5,53
2009	3,94	4,68	6,94	6,04

2010	3,73	4,42	6,76	6,26
2011	4,16	4,33	6,79	6,37
2012	4,13	4,24	7,21	6,87
2013	3,95	4,22	7,43	7,37

Fontes: Secretaria de Política Econômica (até 1996); Secretaria do Tesouro Nacional (a partir de 1997)

O ímpeto gastador do governo é resultado direto das definições estratégicas tomadas no final do primeiro Governo Lula, quando a tentativa de criar condições para um ajustamento fiscal de longo prazo foram jogadas ao mar e, com elas, a possibilidade de ter um maior controle do gasto corrente, a fim de abrir assim espaço para um aumento maior do investimento público. O que veio depois foi consequência disso: o gasto primário (ou seja, sem juros) do governo federal, que no biênio 2003/2004, no auge da força da equipe econômica de Palocci, tinha sido contido em um crescimento médio de apenas 1,6% a.a. acima da inflação – no caso, uma medida mais geral que o IPCA, o chamado deflator implícito do PIB – cresceu nos 9 anos seguintes a uma taxa média anual de 5,7% acima da inflação, taxa essa muito superior ao crescimento anual médio do PIB, de 3,5%.

O fenômeno foi generalizado. Na verdade, é de longa data. Se compararmos 2013 com 1991 – primeiro ano para o qual existem estatísticas comparáveis com as atuais nesse campo – vamos ver que, primeiro, em todos os governos o gasto público cresceu mais do que o PIB; e segundo, que em todas as grandes rubricas de gasto, a despesa em 2012 foi maior como proporção do PIB que a de 1991. O PT agiu antes de 2002 como se o país estivesse passando por um "arrocho" do gasto, o que estava longe de ser verdade e, fiel a esse diagnóstico, depois de uma efetiva contenção da despesa no começo do Governo Lula, soltou o freio de mão e desandou a gastar. O resultado é que a despesa primária total do governo federal, que era de 14% do PIB em 1991 e em 2003, embora em queda em relação a 2002, alcançara 19% do PIB, chegou a 23% do PIB em 2013. Com um agravante: que o investimento público do governo federal era de 1% do PIB em 1991 e em 2013 foi ainda de (bingo!) 1% do PIB. O diagnóstico do PT de que FHC tinha "arrochado" o gasto estava errado e o PT gastou mais a partir desse diagnóstico. Como perguntou, porém, certa vez, Nietzsche, "estamos obrigados a ser fiéis a nossos erros?".

Tal fato nos coloca diante de uma questão curiosa. Os economistas se referem a uma "falácia de agregação" quando afirmações que podem fazer sentido isoladamente são absurdas quando analisadas em conjunto. Lula e o PT se

bateram pelo chamado "modelo baseado no fortalecimento do consumo de massas", o que significa que se pretendia desde o início que o consumo crescesse "na frente" do PIB, como de fato ocorreu. Ao mesmo tempo, como vimos, era propósito declarado que o gasto público fosse ativado, o que só pode significar que ele "puxasse" o crescimento do PIB, também. Paralelamente, é ponto pacífico de todas as correntes que o país precisa que a taxa de investimento aumente, ou seja, que o investimento aumente mais do que o PIB. Por último, como o PT se bateu contra os desequilíbrios do setor externo do Governo FHC, defendia uma "política de substituição de importações" e – pelo menos teoricamente – um "fortalecimento das exportações", o que significa ampliar a participação do saldo das transações com o exterior no PIB.

A pergunta óbvia que cabe aqui é: como é possível que todos os componentes do PIB aumentem mais do que o PIB? Isso nos lembra famoso discurso do velho Rui Barbosa, pronunciado no Senado em 3 de novembro de 1891: "Eu quisera, nos meus antagonistas, se não justiça para comigo, ao menos lógica na ligação entre suas premissas e suas conclusões."[11] No caso, é claro que não haveria mágica possível e que algo teria que ser sacrificado, o que explica o que está acontecendo com a conta-corrente do Balanço de Pagamentos, como veremos em outro capítulo.

A magnitude do salto da despesa, que em 22 anos aumentou 9 pontos do PIB, é como ter um elefante na sala, que não cabe mais no espaço. Dado o peso alcançado pela variável e os problemas que isso acarreta, principalmente ligados à necessidade de financiar o processo, mediante dívida ou tributos, virou moda, nos últimos anos, dizer que este "é um problema da sociedade". De certa forma, é verdade, no sentido de que, numa democracia, quem escolhe os governantes é a população e, em última instância, ela é responsável por suas escolhas. Porém, quem governa no dia a dia são pessoas de carne e osso e com nome próprio, o que significa que o comportamento do gasto obedece a decisões de governo. Na época em que os militares governavam a Argentina, um conhecido cientista, Jorge Sábato, em carta ao pai de um dos autores deste livro, escreveu:

> Quando escuto um general dizer que somos todos culpados, sempre digo que somos todos culpados, mas alguns mais culpados do que outros. Afinal de contas, eu nunca chefiei um regimento cheio de tanques para poder sentar e dar um soco na mesa.

Quem governa é sempre responsável pelo que acontece no país, qualquer que tenha sido a forma de escolha dos governantes.

TRANSFERÊNCIAS A PERDER DE VISTA

O gasto primário do governo federal se compõe de quatro grandes rubricas: as transferências a estados e municípios; o gasto com pessoal; o pagamento de benefícios previdenciários do INSS; e o que no jargão jornalístico se chama de "outras despesas de custeio e capital", ou simplesmente "OCC". Vejamos o que aconteceu com cada uma dessas rubricas, para poder entender o que ocorreu com o total do gasto que explica a trajetória da variável anteriormente exposta no Gráfico 4.1B.

No caso das transferências a estados e municípios, elas evoluíram de 2,7% do PIB em 1991, para 4,0% do PIB em 2013. No final do Governo FHC, a rubrica já tinha chegado a 3,8% do PIB, tendo recuado para 3,5% do PIB em 2003, pela queda da receita que houve naquele não, já que este tipo de despesa é uma função basicamente da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI.

O grande salto deste item, na realidade, deu-se no Governo FHC, especificamente depois de 1998, pela combinação de duas coisas. Por um lado, o ajuste fiscal ocorrido, com forte peso no aumento da arrecadação, que tem rebatimento nas transferências. E, por outro, pela criação de algumas fontes novas de transferências de recursos, como as associadas à Lei Kandir e aos recursos dos royalties da extração de petróleo.

Nos anos Lula/Dilma, não houve *benesses* específicas nesta rubrica, afetada marginalmente apenas pela maior arrecadação e pelo reforço dos recursos do FUNDEB, que na verdade eram meritórios e não chegaram a representar uma variação muito relevante do gasto em relação ao total das despesas do governo. No total, a despesa com transferências a estados e municípios aumentou 0,2% do PIB entre 2002 e 2013.

GORDURA RELATIVA

Quando se pensa em "gastança", a figura que vem sempre à mente é a dos funcionários públicos, aos olhos do cidadão comum, em geral, vistos como sendo muitos e ganhando muito bem. Essa imagem foi reforçada nos anos de governo do PT pelo fato de que houve verdadeiramente contratações importantes depois do relativo enxugamento da máquina pública ocorrido no Governo FHC e também porque no segundo Governo Lula, especificamente, houve aumentos reais muito expressivos dos salários de diferentes categorias.

Por outro lado, há duas coisas a considerar. A primeira é que no Governo Lula e, especificamente, no segundo, a economia cresceu mais que nos anos anteriores, o que significa que era possível o gasto crescer e, mesmo assim, a relação entre o gasto e o PIB cair. E a segunda é que no Governo Dilma, especificamente, está havendo um esforço maior de contenção dessa rubrica.

A combinação desses elementos leva a que a despesa com pessoal de 2013, de 4,2% do PIB, tenha sido maior que a de 1991, de 3,8% do PIB, mas não substancialmente maior como proporção do PIB, tendo tido uma trajetória de altos e baixos: a rubrica aumentou muito até 1994, quando alcançou 5,1% do PIB, pela pressão dos inativos, cujo número aumentou muito naqueles anos pelos benefícios do Regime Jurídico Único (RJU) regulamentados em 1991; nos anos FHC, a despesa caiu para 4,8% do PIB até 2002, voltou a ceder até 4,5% em 2003 no contexto da inflação elevada daquele ano e na verdade, em que pese a alta do numerador, devido ao crescimento do PIB, fechou 2010 em 4,4% do PIB, caindo marginalmente mais ainda depois.

Portanto, embora no imaginário coletivo "gasto público" seja sinônimo de "gasto com pessoal" e, em termos absolutos, ele de fato tenha aumentado depois do "arrocho" dos anos FHC, o fato é que entre 2002 e 2013 o gasto primário total do governo federal (incluindo INSS) passou de 19,8% para 23% do PIB, mas a despesa com pessoal, em termos relativos, cedeu espaço, caindo de 4,8% para 4,2% do PIB no mesmo período de 11 anos.

O GUIZO NO GATO

Se o gasto total cresceu, mas a soma de transferências a estados e municípios e de despesas com pessoal em 2013 era como proporção do PIB ligeiramente inferior à de 2002, o que foi que aumentou? As outras duas rubricas: INSS e OCC. E aqui vale lembrar a frase de Winston Churchill, de que "atitude é uma pequena coisa que faz uma grande diferença". Individualmente, na maioria dos casos, cada decisão de aumento de gasto pode ser considerada perfeitamente justificada, mas no conjunto o gasto aumentou muito, acima do PIB e pressionando, portanto, a carga tributária. A atitude benevolente em cada uma das decisões de gasto público envolvendo essas duas rubricas cobra seu preço nos impostos que pagamos, na expressão imortal de Armínio Fraga, com "seu, meu, nosso dinheiro".

No caso do INSS, houve a combinação basicamente de dois fatores. Em primeiro lugar, a continuidade da atitude de tipo "deixa ver como é que está para ver como é que fica", própria dos governos que tendem a "empurrar os problemas com a barriga", negando-se a promover uma nova reforma das regras de aposentadoria no âmbito do INSS, dando sequências às reformas implementadas tanto no primeiro como no segundo Governo FHC. Nem o Governo Lula I, nem o Lula II e nem o Governo Dilma ousaram mexer uma vírgula nesse campo, a não ser para aumentar o teto do INSS, uma esperteza que a curto prazo aumentou a arrecadação, ao custo de no futuro envolver despesas maiores com a sustentação de aposentadorias e pensões mais elevadas. E, em segundo lugar, tivemos uma sucessão de aumentos expressivos do salário mínimo, pressionando a conta de despesa com benefícios, uma vez que mais de 2/3% destes são indexados ao mínimo, afetando mais de 40% do valor da folha do INSS. Consequentemente, *grosso modo*, 5% de aumento real do salário mínimo acaba virando então um aumento de 2% da despesa do INSS – que se soma, cabe lembrar, ao aumento físico do número de pessoas que recebem benefícios a cada ano e que tem girado entre 3% e 4% a.a.

Em consequência, a despesa do INSS – que, vale lembrar, em 1988, ano da "Nova Constituição", quando historicamente teve início o aumento desta rubrica em função das decisões tomadas naquela ocasião, era de 2,5% do PIB – e que fora de 3,4% do PIB em 1991 e de 4,9% em 1994, ano da estabilização, para escalar até 6,0% do PIB em 2002, continuou aumentando até 7,4% do

PIB em 2013. É importante ter em mente este aumento nos últimos 11 anos, porque o governo tem alardeado o controle do déficit da Previdência como sinal de que uma reforma previdenciária era dispensável, quando a rigor o que houve foi que a receita do INSS, de 5,0% do PIB em 1994, teve um notável aumento até 6,4% do PIB em 2013, fruto da queda do desemprego e da maior formalização da economia. O gasto, porém, continuou aumentando e vai muito bem, obrigado. (...) A cada presidente que sai, ele deixa uma despesa do INSS maior como proporção do PIB que antes de assumir. A pergunta é: qual é o limite?

O SACO DE BONDADES

O "saco de bondades" da gastança, além dos benefícios para aposentados, se completou com a trajetória das demais despesas, conhecidas no jargão jornalístico como "outras despesas de custeio e capital", ou "OCC". É óbvio que, individualmente, qualquer um quer ter aumentos reais, mas na grande maioria dos países, o aposentado ao se retirar passa a ter aumentos associados à inflação – quando não menos. Dar aumento real a aposentados – aqueles que ganham o mínimo, ou seja, 2 de cada 3 aposentados e pensionistas – além do incremento físico que já normalmente ocorre de ano para ano por razões demográficas, é uma benevolência que poucos países podem se permitir.

Com o OCC, ocorre algo parecido. Individualmente, a maioria das despesas se justifica, mas no conjunto define um padrão de gasto por meio do qual, chova ou faça sol, cresça o PIB pouco ou muito, a relação Gasto/PIB está quase sempre aumentando, com os problemas disso decorrentes em termos de inflação e de pressão sobre a carga tributária, o que lembra a velha frase do nosso conhecido "Barão de Itararé", de que "o mau do governo não é a falta de persistência, mas a persistência da falta".

Como em outros casos, este não foi um padrão criado no governo do PT. Já antes, assim como o gasto total tinha se expandido, o OCC também aumentara no Governo FHC e, depois de ser de 3,9% do PIB em 1991, percentual próximo aos 4,0% do PIB de 1994, alcançou 5,2% do PIB em 2002. A variável, em 2006, no final do primeiro Governo Lula, já estava em 5,5% do PIB, fechou 2010, no final do segundo governo, em 6,3% do PIB – e com o PIB crescendo bem mais fortemente, o que indica que o numerador aumentou muito mais! – e em 2013 foi de 7,4% do PIB. Não deixa de ser espantoso que com essa trajetória, fiel ao espírito divorciado dos fatos que reina em certa imprensa crítica do chamado "neoliberalismo" – seja lá o que isso for – um conhecido jornalista crítico da política econômica de FHC herdada pelo Governo Lula – tenha escrito em 2006 que "desde o Governo Fernando Henrique Cardoso, só fazemos cortar, cortar, cortar".[12] Caberia dizer: "Corte do que, cara pálida?"

Isso que o jornalista disse – um completo disparate – só se explica pelo processo orçamentário algo absurdo que caracteriza o Brasil. Como funciona o espetáculo (pois é disso que se trata)? O governo manda ao Congresso em

agosto um Orçamento X. Como a bondade não paga imposto, os parlamentares ao votar o Orçamento no final do ano aprovam uma série de bondades, supostamente sem prejudicar o resultado fiscal porque lastreadas em novas fontes de receita, que podem ser a adoção de uma hipótese mais generosa de crescimento da economia ou a "comprovação" de que o governo "subestimou a receita do imposto X". O Orçamento é aprovado com o resultado que o governo queria, mas com despesas engordadas baseadas em receitas igualmente robustecidas – no papel.

Quando chega fevereiro, o governo faz o chamado "decreto de contingenciamento", pelo qual na prática ele consagra o princípio de que o que foi aprovado não serve para nada, por não passar de um simples teto de referência: ele redefine a hipótese de receita e, de modo responsável, retorna a despesa aos níveis mais realistas previstos para a arrecadação. Qual é, então, a manchete de todos os jornais no dia seguinte? "Governo corta gasto". Ocorre que isso corresponde ao que no jargão dos especialistas se chama de "corte de vento", ou seja, de algo que nunca existiu. Na prática, se o gasto no ano t é 100, o orçamento para o ano (t+1) prevê um gasto de 140 e o governo "corta" depois para 112, a manchete é "Governo corta 20% do gasto" (28 de 140), quando na verdade há um aumento de 12%! Por isso, todo ano anuncia-se "corte, corte, corte" e quando em janeiro são divulgados os dados do ano anterior, a comprovação *a posteriori* é que há "aumento, aumento, aumento".

O triste da história é que esse fenomenal aumento do gasto, num país que em 1991 tinha um dispêndio federal de menos de 14% do PIB e hoje tem um gasto primário de 23% do PIB, se dá em circunstâncias em que o país continua funcionando mal. Ainda que os exemplos citados por ele se refiram mais à alçada municipal ou estadual, o raciocínio se aplica também à incúria do Executivo na área federal, no seguinte desabafo cívico do experiente jornalista Rolf Kuntz no jornal *O Estado de São Paulo*, de 9 de janeiro de 2013:

> A era do deboche. Na era do deboche, os padrões políticos e gerenciais se degradam em quase todos os cantos e todos os níveis do sistema de poder. Um bonde sai dos trilhos por falta de manutenção e passageiros morrem. (...) Uma criança baleada fica 8 horas sem atendimento, embora levada a um hospital. Resposta oficial: o médico faltou. (...) Na Capital Federal, crianças ficaram sem atendimento porque plantonistas faltaram.

No âmbito do governo federal, o exemplo mais sintomático de desperdício de recursos públicos é o que aconteceu com o seguro-desemprego. A taxa de desemprego no Brasil em 2003, no primeiro ano do Governo Lula, foi de

12,3%. Dez anos depois, em 2013, ela tinha caído para 5,4%. Qualquer pessoa, defrontada com esse dado, imaginaria que nesse caso a despesa com seguro-desemprego no Brasil teria despencado. Crasso erro! No Brasil do descaso administrativo, as despesas do Fundo do Amparo ao Trabalhador nesse período tiveram um inacreditável aumento real acumulado de nada menos que 160%, ou seja, 10% a.a. Em termos reais! É um esbanjamento, um saco de bondades sem fundo.

A NECESSIDADE DE ANTICORPOS

John F. Kennedy dizia que "a fórmula do sucesso não existe, mas a do fracasso é tentar agradar a todos". É natural que os parlamentares, especialmente num regime presidencialista em que não têm responsabilidades de governo, atuem como representantes da sociedade, geralmente defendendo interesses legítimos de grupos específicos com base em cujo apoio foram eleitos. Da mesma forma, também é natural que o governante, na procura de ganhar a eleição seguinte – ele mesmo ou em nome do partido – procure satisfazer a maior quantidade possível de pessoas. Porém, ao mesmo tempo, deve-se cobrar do *policy maker* que tenha a visão de conjunto que muitas vezes o parlamentar não tem, seja percebendo os riscos de longo prazo de cada medida, seja possuindo uma visão sistêmica e não localizada acerca das questões sobre as quais deve decidir.

Na economia, assim como na política, fatos têm consequências. Certa vez, mais precisamente no dia 16 de novembro de 2010, no programa Ciudad Gotik, Hugo Moyano, o então Secretário Geral da Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) da Argentina, manifestou a opinião de "que haya um poquito de inflación no es malo para um país". O "poquito de inflación" na prática tem sido da ordem de 25% ao ano há vários anos, um dos maiores problemas da economia do país vizinho nos anos do casal Kirchner. O mesmo raciocínio poderia ser adotado para "um pouquinho de déficit" ou "um pouquinho de dívida". Foi na base de "um pouquinho disso aqui" e "um pouquinho daquilo acolá" que o Brasil ingressou nos anos 1980 com dívida externa alta, dívida pública com dificuldades para ser financiada e inflação elevadíssima.

Além disso, mesmo que, como nos últimos anos, o país não tenha problemas de endividamento externo, a dívida líquida do setor público esteja em queda e a inflação seja relativamente baixa comparada com o passado mais distante, a necessidade de ter "anticorpos" diante do aumento do gasto público continua presente. Por "anticorpos" entendemos uma ação governamental e/ou a presença de regras que inibam ou, no limite, impeçam o gasto total – especialmente corrente – de aumentar acima de certo teto.

A situação fiscal pode estar sob controle com o gasto sendo de X ou Y. O importante para o aprimoramento das condições de crescimento do país é que

a) o gasto seja consistente com um nível de carga tributária que não gere problemas de competitividade ao país; b) o gasto corrente não "estrangule" o espaço do investimento público; e c) o Estado seja eficiente. O Brasil não passa em nenhum dos três testes: temos um nível de dispêndio público financiado por uma carga tributária elevadíssima para um país de renda média e que tira competitividade do país; o investimento público é muito baixo; e o governo gasta muito mal.

Vimos antes que somos um país de baixa poupança e agora entendemos também que nosso setor público não gasta da forma em que deveria fazê-lo para o país crescer mais. Essas questões se refletem no pobre desempenho recente de nosso setor externo. Vamos ver isso de perto.

---

[10] Blog noblat.com.br, 5 de outubro de 2007.

[11] *O papel e a baixa do câmbio*. Editora Reler, 2005, página 153.

[12] Entrevista à revista *Insight Inteligência*, dezembro de 2006.

CAPÍTULO

5

Termômetro em terra de cegos

O público não quer a verdade, mas a mentira que mais lhe agrade.

Fernando Pessoa[13]

A HISTÓRIA, NOVAMENTE

Na contabilidade nacional, a expressão "poupança externa" é equivalente ao déficit externo em conta-corrente do Balanço de Pagamentos (BP), ou seja, à diferença entre importações e exportações de bens e serviços. Em outras palavras, um saldo em conta-corrente positivo indica que o país "exporta" sua poupança, ou – com perdão pelo palavrão – que tem "despoupança externa" ou "poupança externa negativa". Inversamente, se a poupança externa é positiva, por definição o resultado da conta-corrente do BP será deficitário.

Duda Mendonça, um craque no tema, costuma dizer que "comunicação não é o que você diz, mas o que os outros entendem". Dependendo de "como os outros entendam", um mesmo fenômeno pode ser visto de uma forma ou de outra. Os títulos "O time X conquista o vice-campeonato" ou "O time X perde a final" são duas expressões do mesmo fato, mas que geram reações emocionais claramente diferentes.

Analogamente, se um país tem déficit em conta-corrente e ele é financiado – seja por empréstimos ou por investimentos do exterior – o foco pode estar num lado da equação ou no outro. O crítico do governo provavelmente destacará o déficit em si, enquanto o defensor das políticas oficiais enfatizará a "confiança" associada ao financiamento externo. As análises de que "pelo quinto ano consecutivo, o país X vê aumentar o seu desequilíbrio em conta-corrente com o exterior, indicando que a economia padece de deficiências que precisam ser corrigidas" e de que "mais uma vez, a política econômica ganha um selo de qualidade vindo do exterior, com o reforço da confiança na sustentação dos rumos da economia, expressa no aumento do fluxo de investimentos dirigidos ao país" podem, perfeitamente, referir-se ao mesmo país e ao mesmo período e, o que é realmente interessante, ao mesmo fenômeno!

No caso do Brasil, nos 69 anos transcorridos a partir de 1945 (inclusive) em apenas 14 deles tivemos um resultado superavitário da conta-corrente em dólares. Ressalte-se que, a princípio, não há nada de estranho nisso: o país é uma nação em desenvolvimento e é natural que essas economias recebam a contribuição do resto do mundo para seu crescimento, na forma de algum grau de poupança externa. O que interessa aqui não é tanto o sinal e sim a intensidade.

Em épocas anteriores, o financiamento externo era restrito, portanto não havia nem como um país ter desequilíbrios muito grandes na sua conta-corrente. Três anos de déficits em conta-corrente da ordem de 2% a 3% do PIB entre 1958 e 1960, nos anos JK, deixaram o Brasil prostrado, "rendido ao FMI" como se dizia anteriormente, com sequelas que haveriam de se prolongar até meados da década de 1960, já sob o domínio dos militares. Anos mais tarde, o forte crescimento do "milagre", combinado com a crise do petróleo de 1973, numa época de grande dependência nacional em relação às importações do produto, levaram o déficit em conta-corrente para o nível recorde de quase 7% do PIB em 1974. A ideia de que o país não podia parar, somada à necessidade do governo militar de se legitimar pelo êxito econômico, levou o Governo Geisel a continuar com um crescimento elevado, enquanto implementava um ambicioso programa de substituição de importações. O segundo choque do petróleo de 1979/1980 fez naufragar essa estratégia e em 1982 o déficit novamente alcançava 6% do PIB.

O resultado foi a moratória da dívida externa e a "década perdida" de 1980. Decorreu daí a necessidade de o país se ajustar e daqueles 14 anos citados em que o Brasil exibiu superávit em conta-corrente nas suas transações com o exterior, 4 deles ocorreram entre 1984 e 1992. Foi da experiência que lhe tocou viver pessoalmente como ministro nos anos 70, após o choque do petróleo, que Mário Henrique Simonsen extraiu sua famosa sentença de que "a inflação dói, mas o balanço de pagamentos mata".

OS FATOS QUE VIVEMOS

Daí em diante, os fatos são mais recentes e aqueles que se encontram nas proximidades dos 40 anos ou são mais velhos do que isso certamente se lembram. Na época do Plano Real, de 1994, o país tinha um déficit em conta-corrente modesto, de menos de 1% do PIB, que depois foi aumentando até ser de mais de 4% do PIB. Naquela época, quando na política FHC reinava absoluto e sua equipe econômica era poderosa, o PT era muito crítico daquela estratégia, ainda que seus questionamentos fossem então pouco ouvidos. Anos depois, hoje, dá-se o oposto: é o PT quem está no poder – com déficits elevados em conta-corrente. É interessante notar que o déficit em conta-corrente de 2013, da ordem de 4% do PIB, situa-se em termos relativos em níveis similares ao dos anos críticos do período FHC.

Se a dificuldade de obter financiamento externo do final dos anos JK foi uma das explicações da crise econômica e depois política dos primeiros anos da década de 1960 e se a crise do petróleo foi a "mãe" da década perdida de 1980, aqueles sucessivos déficits em conta-corrente acumulados até 1998 desaguaram na desvalorização cambial de 1999. Ainda que os efeitos da desvalorização tenham demorado a ser percebidos no Balanço de Pagamentos – entre outras coisas, por serem aqueles anos pós-1999 péssimos para o setor externo brasileiro, com crise das bolsas, atentados de 2001 nos Estados Unidos e um declínio acentuado dos preços das nossas exportações – a desvalorização acabou cumprindo o papel que dela se esperava. Assim, a partir de 2003 o país voltou a ficar no azul em matéria de comportamento das contas externas, com superávit em conta-corrente durante alguns anos.

Na verdade, como a mudança cambial de 1999 se deu no contexto de um ajuste fiscal importante, com a adoção de metas estritas de superávit primário e o anúncio do regime de metas de inflação, o Brasil passou a contar na época com o melhor regime de política econômica do pós-guerra. De fato, com o chamado "tripé" de câmbio flutuante-ajuste fiscal-metas de inflação, diante de problemas no setor externo, o câmbio se ajustaria; em caso de trajetória desequilibrada do endividamento público, o superávit primário reagiria; e se a inflação excedesse a meta, a política monetária – via taxa SELIC – recolocaria a inflação na rota prevista. Nesse contexto, uma vez conquistada a confiança –

após o clímax de incerteza política de 2002 – estariam dadas as condições para uma fase próspera da economia, baseada na noção de previsibilidade.

Foi por isso que, anos depois, vendo o resultado daquelas políticas e assistindo o "tripé" começar a trincar, Ricardo Hausmann, antigo economista-chefe do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) pronunciaria uma frase que se revelou profética: "A grande sorte do Presidente Lula foi ter tido um ótimo antecessor, mas o próximo presidente do Brasil não terá a mesma sorte."[14]

O Brasil voltou a se ajustar nos primeiros anos da década passada. No rastro de alguns anos de superávit em conta-corrente, acumulou reservas internacionais maiores que a sua dívida externa bruta, o que tecnicamente, em termos líquidos, o tornou financeiramente credor do resto do mundo, com uma dívida externa líquida negativa.[15] Lentamente, porém, as coisas começaram a mudar, o resultado em conta-corrente voltou ao terreno negativo e o país novamente passou a depender da poupança externa.

UMA PEQUENA DIGRESSÃO

Antes de continuar, neste ponto é preciso fazer uma pequena digressão para demarcar as diferenças entre a situação atual e a de épocas anteriores, em matéria de desequilíbrio externo.

Na década de 1990, o Brasil foi acumulando déficits nas contas externas, em um contexto marcado por duas características. Em primeiro lugar, o Brasil era devedor líquido do resto do mundo e, portanto, vivia uma situação de certa vulnerabilidade, pois, na presença de problemas de financiamento externo, no limite não tinha reservas com as quais honrar todo o seu passivo externo. Em segundo lugar, a taxa de câmbio era relativamente fixa, o que significa que, ao piorar o financiamento externo e temendo uma desvalorização cambial, a remessa de lucros e dividendos ao exterior poderia se acelerar dramaticamente, piorando o desequilíbrio. E, em terceiro lugar, se contabilizada a dívida externa pública e os títulos indexados à taxa de câmbio, a posição externa do setor público era fortemente passiva em moeda estrangeira, de tal modo que, ao ocorrer uma desvalorização cambial, a dívida pública aumentaria muito como proporção do PIB.

Isso esteve por trás do script dos problemas daquela época: quando o financiamento externo se tornou mais raro, o Banco Central passou a ter que se desfazer de reservas para honrar os compromissos do país, aumentando os sinais de fragilidade; a remessa de lucros e dividendos piorou; e finalmente, quando veio a desvalorização, a mesma dívida medida em dólar passou a representar muitos mais reais, aumentando o seu peso relativo e transformando um problema externo em um problema fiscal, obrigando a um reforço da austeridade para pagar mais juros. Vale lembrar também que, até que o mercado se convencesse do compromisso com a austeridade fiscal, observava-se tipicamente um encolhimento adicional do fluxo de capitais, gerando novas desvalorizações do câmbio e, consequentemente, novo aumento da dívida pública em termos reais. Na prática, portanto, havia um mecanismo, ligado ao peso da dívida em moeda estrangeira, que ampliava os efeitos de qualquer evento negativo no front externo.

O contraste, hoje, nesse sentido, não poderia ser maior. Com a mudança de regime cambial de 1999 e mais a forte acumulação de reservas internacionais que houve nos últimos 10 anos – de menos de US$ 40 bilhões em 2002, para

quase US$ 380 bilhões hoje – a situação mudou radicalmente. Primeiro, hoje as reservas são maiores que a dívida externa do país, tornando a situação muito mais confortável. Segundo, a taxa de câmbio flutua, o que significa que, se houver uma grande desvalorização, os mesmos reais adquirem menos divisas, e a remessa de lucros e dividendos tende a diminuir, melhorando o resultado da conta-corrente. E terceiro, além de o Tesouro não ter mais dívida interna em dólares, em termos líquidos a posição financeira é fortemente ativa em divisas, ou seja, quando há uma desvalorização, o volume de ativos cresce e a dívida líquida total do setor público diminui como proporção do PIB.

Assim, não apenas o mecanismo de amplificação dos choques externos deixou de existir como – o que é fundamental – mudou de sinal: agora, quando a moeda se desvaloriza, seu efeito se torna positivo para o país, não apenas pelo lado das contas externas pela menor remessa de lucros e dividendos, mas também pelo lado fiscal, devido à redução da dívida líquida do setor público associada à mudança da paridade cambial.

Foi exatamente o que ocorreu na crise internacional de 2008: diante da pressão externa, as reservas externas permitiram ao país passar pela crise sem maiores percalços no seu relacionamento com o exterior; com a desvalorização, houve um ajuste parcial do Balanço de Pagamentos; e a mesma desvalorização melhorou a posição de endividamento líquido do setor público, que caiu de 46% do PIB no final de 2007, para 39% do PIB um ano depois. Isso foi um ingrediente fundamental para explicar a melhor imagem com a qual o Brasil saiu da crise num primeiro momento, pela percepção do resto do mundo de que havia elementos concretos para entender por que "essa vez era diferente" com o país. É a vantagem de termos sócios que fizeram investimentos no país, em vez de termos credores.

Não obstante tudo isso ser verdade, o fato é que o resultado em conta-corrente continua a ser um "termômetro" acerca do andamento da economia e, em que pesem as diferenças apontadas, ter um déficit crescente e expressivo é um problema, além de indicativo de que algo não anda muito bem. Voltaremos a este ponto ainda no presente capítulo.

VÉUS SOBRE A INEFICIÊNCIA

Governos não são muito propensos a aceitar críticas ou a lidar com aqueles que sugerem que as coisas boas que ocorrem tiveram uma participação do governo menos importante que a que o próprio governo julga. Benjamin Disraeli, político britânico, cunhou a frase de que "minha ideia de pessoa agradável é a de quem concorda comigo". Essa frase parece ser lembrada recorrentemente em Brasília.

O fato é que, para ter feito plenamente jus aos bons resultados colhidos pela economia brasileira depois de 2004, idealmente nossa economia deveria ter sido mais eficiente. Na verdade, independentemente dos méritos que o governo teve no controle da inflação e nos bons resultados fiscais registrados na média até o final da década passada, a verdade é que, em boa parte, aquela transformação do setor externo brasileiro explicada anteriormente decorre de duas razões.

A primeira é a própria desvalorização ocorrida entre 1999 e 2002, quando a cotação do dólar subiu de R$ 1,20 para quase R$ 4 no auge da crise de confiança de 2002. Mesmo que a partir do final daquele ano o câmbio tenha "deslizado" ao longo dos anos sucessivos, a magnitude da desvalorização real acumulada foi de tal ordem que muitas atividades e empresas que normalmente não brilhariam na competição com o resto do mundo fizeram bonito no mercado externo ou resistindo à concorrência das importações.

A segunda razão para a mudança do setor externo brasileiro, simbolizada pela acumulação de reservas internacionais, foi o quase inacreditável desempenho dos preços das nossas exportações. Mesmo os preços dos produtos manufaturados, menos sensíveis às flutuações dos preços internacionais, tomando como base a média de 2002 como sendo igual a 100, alcançaram nada menos que um número índice de 187 em 2013, apesar da queda recente.

Naturalmente, o preço dos produtos importados também sofreu a incidência do ambiente internacional mas, principalmente na segunda metade da década passada, houve um extraordinário descompasso entre a evolução dos preços de exportações e importações em benefício do país, fenômeno esse inserido no contexto de valorização das matérias-primas relativamente aos produtos manufaturados. Em entrevista à revista britânica *The Economist* em abril de 2011, Glenn Stevens, o presidente do Banco Central da Austrália – outra

economia muito beneficiada pelo que estava acontecendo no mundo – resumiu o processo com rara felicidade, ao declarar que "há 5 anos [em 2006] uma carga de minério de ferro comprava 2.200 televisores de tela plana... e hoje [2011] compra 22.000!".

No Brasil, com a macroeconomia fazendo que um mesmo dólar representasse inicialmente mais reais em relação ao passado pré-desvalorização de 1999 e com o mercado externo sendo tomador de preços e nos entregando mais manufaturas ("televisores de tela plana") em troca das nossas matérias-primas ("minério de ferro"), o país "fez a festa". Em tais circunstâncias, nossas deficiências foram cobertas por uma espécie de "véu": mesmo quem não era muito bom ganhou dinheiro, e a alta de preços em divisas não tirou o produtor do mercado durante certo tempo.

Cedo ou tarde, porém, os problemas acabam aparecendo. Um dólar como o de 2003/2004 não podia ser sustentado – a apreciação, naquelas circunstâncias, era praticamente inevitável – e os preços em dólar não podem aumentar todo ano 5% a 10%, como aumentaram naqueles "anos dourados" da economia brasileira.

A desvalorização numa economia ineficiente é como o nível da água numa praia com muitas pedras e, por isso, não muito apropriada para o lazer. Com o nível da água elevado – câmbio desvalorizado – ninguém tropeça nas pedras e a praia pode ser considerada boa comparativamente a outras sem pedras. Quando a maré baixa – câmbio apreciado – e as pedras aparecem, porém, o turista chega à conclusão de que preferiria uma praia do Caribe. (...) A desvalorização é o mecanismo histórico de cobrir as ineficiências de um país.

Da mesma forma, num mercado onde todos os produtos aumentam muito, o produtor nacional pode se dar o luxo de elevar seu preço no mercado internacional e não sofrer uma punição de mercado por isso. Num mercado retraído, porém, essa capacidade de ter preços maiores em dólar fica comprometida.

Durante alguns anos, o Brasil viveu uma espécie de "nirvana" da política econômica. Por um lado, a "gordura" da desvalorização prévia permitiu à economia se aproveitar das vantagens da desvalorização. Por outro, a cada ano a cotação do dólar era menor que no ano anterior, favorecendo o combate à inflação. Um dia, a mágica acabaria: quando a "gordura" da desvalorização real de 1999/2002 fosse toda ela comida, nossas deficiências ficariam expostas. E, quando a apreciação tivesse ido longe demais, o dólar não poderia continuar

“derretendo” e seria mais difícil combater a inflação. Esse momento chegou no Governo Dilma.

A ECONOMIA COMO UM SISTEMA DE SINAIS

A economia – batizada de "triste ciência" – não é, sabemos, algo estritamente exato. Não é a física, digamos. As influências incidentes sobre determinadas variáveis estão sujeitas a uma multiplicidade de forças que é impossível de capturar de forma totalmente precisa por modelos econométricos.

De qualquer forma, ela, a economia, tem certas regras. A soma das partes não pode ser superior ao todo, por exemplo. Causas têm consequências. E os desequilíbrios inerentes ao funcionamento econômico sempre encontram a sua manifestação através da mudança do valor do que os economistas chamam de "variável de ajuste". Se o governo emite muita moeda e essa moeda a mais em circulação não deságua em um aumento similar do produto, muito provavelmente essa expansão monetária irá se traduzir, cedo ou tarde, em mais pressão sobre os preços.

Se o governo controla os preços rigidamente, mas a produção não cresce, a "variável de ajuste" vai ser o tamanho da fila, como se recordarão os mais velhos que vivenciaram a experiência do Plano Cruzado em 1986. Naquela experiência, a escassez de produtos levou à famosa caçada ao boi no pasto – para dar conta da carne que tinha desaparecido dos supermercados – ou ao não menos extravagante "quilo de 900 gramas", uma típica expressão do nosso "jeitinho": se não dá para aumentar a cotação do valor do quilo diminua-se o número de gramas por unidade monetária. (...) De um jeito ou de outro, a economia sempre se ajusta – para o bem ou para o mal.

O "nirvana" de qualquer governo é, obviamente, o crescimento máximo com a inflação mínima, contas públicas ajustadas e setor externo equilibrado. Na prática, como a economia está sempre se movimentando entre um ponto e outro, o sistema nunca está exatamente em equilíbrio e, nessa transição permanente, há sempre alguma variável fora do equilíbrio.

Tradicionalmente, países que enfrentam dificuldades para expandir o seu produto uma vez ocupada a ociosidade inicialmente disponível num processo de retomada do crescimento, lidam com dois tipos de manifestação de que algo não vai bem. Os "sinais", uma espécie de "febre" capturada pelo termômetro da economia – noves fora o caso de falsificação do termômetro mediante o cômputo de uma inflação *fake*, como no caso de nossos *hermanos* do Sul – são

dois: a) o surgimento de problemas nas contas externas e/ou b) o aparecimento de uma pressão inflacionária.

No Brasil, nos últimos anos, tivemos manifestações inequívocas de ambos os sinais. Por um lado, as contas externas estão piorando, como iremos ver daqui a pouco; por outro, há anos que o país não sabe o que é cumprir com a meta de inflação, ultrapassada esta que foi depois de 2009, sistematicamente.

Sinais podem ser ignorados, mas isso equivale a que o doente finja não se importar com ter febre. Se o problema tiver certa relevância, o risco que se corre é que a "febre" aumente – no caso, que os problemas macroeconômicos piorem.

Idealmente, são estas as questões que deveriam ser discutidas no debate político sobre as grandes questões nacionais. O problema é que, no mundo real, as coisas não se dão dessa forma, o que lembra a frase sarcástica de Winston Churchill, um assíduo frequentador das páginas deste livro com suas citações geniais: "O mundo é hoje governado por políticos obcecados por ocupar cargos ou derrubar os outros, de modo que sobra pouco tempo para o debate dos pontos essenciais das grandes questões." Eis aí uma boa descrição da nossa micropolítica, onde é mais importante saber que partido ocupará a quarta secretaria da Mesa Diretora da Câmara do que discutir a sério as políticas nacionais. O mesmo Churchill, opinando acerca de um grupo de políticos rivais, disse certa vez: "Eles constituem uma classe de cavalheiros dispostos a grandes sacrifícios por suas opiniões, se as tivessem. Prontos para morrer pela verdade, se soubessem o que ela é." Não vêm à memória do leitor alguns de nossos personagens que povoam as páginas de política de nossos jornais, especificamente as ligadas à cobertura das atividades do Congresso?

O TERMÔMETRO IGNORADO

Ao longo dos últimos anos, a falta de competitividade da economia brasileira, os efeitos cumulativos de não ter havido um esforço maior de melhora da nossa produtividade e as ineficiências gritantes de nossa infraestrutura têm cobrado um preço ao país, na forma de uma deterioração gradual das nossas contas externas, liderada pela piora da Balança Comercial. Ela foi apenas brevemente interrompida em 2011, graças a uma conjuntura excepcional, associada ao fato de que naquele ano o índice de preços médio das exportações brasileiras teve um crescimento de nada menos que 23%, contra apenas 14% de aumento do índice de preço das importações. Já nas Contas Nacionais do IBGE, os números arredondados – deixando de lado as casas decimais – de crescimento real das exportações e importações, respectivamente, nos últimos anos, não deixam a menor dúvida acerca de qual é a tendência. Tire o leitor as suas próprias conclusões analisando as taxas de variação em porcentagem de exportações e importações, respectivamente, já descontada a inflação:

2006: 5 e 18

2007: 6 e 20

2008: 1 e 15

2009: – 9 e – 8 (taxas negativas)

2010: 12 e 36

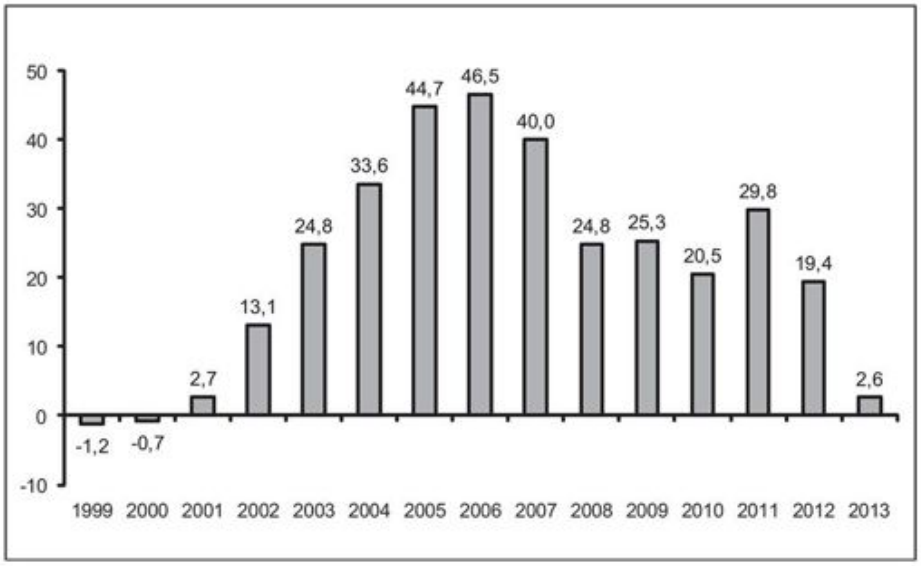
2011: 4 e 10

2012: 0 e 0

Em outras palavras, as importações, por anos, de um modo geral, "deram de goleada" nas exportações, em termos reais. Isso só não causou um desastre de proporções homéricas na Balança Comercial porque, como "Deus é brasileiro", os preços das nossas exportações compensaram em parte essa dinâmica, mitigando a deterioração da Balança Comercial. Mesmo assim, a força daquele movimento real é tão grande que mesmo com a melhora espetacular dos termos de troca nos últimos 10 anos, as deficiências da economia brasileira estão ficando expostas na trajetória da Balança Comercial, cujo saldo está definhando a olho nu (Gráfico 5.1).

Uma conta aproximada, mas que de alguma forma captura a essência do que foi explicado, ajuda a entender as magnitudes envolvidas. Em 2011, por exemplo, no auge dos preços de nossos produtos relativamente aos importados, com os chamados "termos de troca" nas nuvens, nossa Balança Comercial registrou um superávit de quase US$ 30 bilhões. Pois bem, caso os preços dos produtos exportados e importados pelo país estivessem em sua média histórica pós-1978 – tomada como medida de condições "normais" – e o Brasil tivesse exportado e importado as mesmas quantidades de fato observadas – as mesmas toneladas de minério de ferros e de número de televisores de tela plana, para abusar do exemplo antes citado – teríamos registrado um déficit de nada menos que US$ 46 bilhões. Em outras palavras, em 2011, a configuração de preços de matérias-primas e manufaturas representou um "presente" do resto do mundo para nós equivalente à bagatela de US$ 76 bilhões, ou, visto de outra forma, nada menos que o equivalente a pouco mais de 3% do PIB brasileiro naquele ano. Como dizem os franceses, em matéria de presente dos Deuses, "*c'est pás mal*"...

GRÁFICO 5.1 Brasil – Balança Comercial (US$ bilhões)



Em meados da década passada, o Brasil chegou a ter um superávit comercial da ordem de US$ 40 bilhões a US$ 50 bilhões, que depois caiu para a faixa de US$ 20 bilhões a US$ 30 bilhões e em 2014 deve ser relativamente modesto. A pergunta que cabe é: Tem alguém em Brasília pensando dois ou três anos à frente? O "termômetro" do BP indica que o paciente está com febre há tempos. Há alguém cuidando disso?

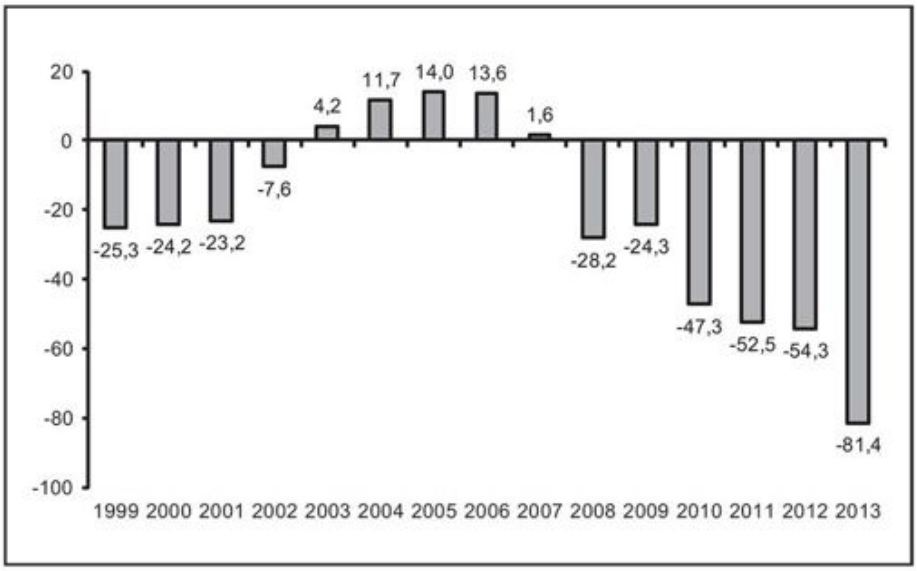
NA MÃO DOS OUTROS

Ralph Wando Emerson, escritor norte-americano do século XIX, disse que "é fácil, no mundo, viver de acordo com a opinião do mundo. É fácil, na solidão, viver de acordo conosco; mas o grande homem é aquele que, no meio da multidão, conserva a independência da solidão". O mundo político brasileiro está cheio de Deputados que agem de acordo com o vento: se ele é favorável, a economia gera uma sensação de bem-estar e o presidente de plantão é popular, esses personagens apoiam o governo; quando o vento muda, eles também. O país ganharia se nossos políticos se apresentassem e dissessem claramente o que pretendem fazer com o Brasil, independentemente de como estiver a popularidade do governo.

Houve épocas em que o país não se preocupava devidamente com a trajetória da sua Balança Comercial porque o endividamento externo dava conta do financiamento dos desequilíbrios. Hoje, algo similar ocorre com o financiamento através do investimento direto. O problema é a dinâmica desse processo. Se o resto do mundo começar a desconfiar em algum momento que esse esquema não fecha no longo prazo, o investimento começará a diminuir e o país vai ter mais problemas para "fechar as suas contas".

O déficit em conta-corrente do país em 2013 foi da ordem de US$ 80 bilhões (ver Gráfico 5.2). Pensando alguns anos à frente, não é descabido imaginar que teremos que financiar déficits da ordem de US$ 100 bilhões/ano. No mundo de hoje e face às dimensões da economia brasileira, não é um número que seja absurdo ou impossível de financiar durante algum tempo, mas "arrumar" US$ 100 bilhões, todos os anos, uma vez concluídas as obras da Copa do Mundo, já passada a euforia do pré-sal e com todos os nossos entraves ao investimento sempre presentes, não vai ser nada fácil.

GRÁFICO 5.2 Brasil – Resultado em conta-corrente (US$ bilhões)



Ficaremos na mão dos outros. É um tipo de dependência perigosa para um país com o tipo de problemas que o Brasil tem, caracterizado pelos obstáculos à realização de investimentos, que vão desde o investimento público insuficiente, os embargos ambientais, os projetos malfeitos, a burocracia etc. Muito do investimento estrangeiro que tem sido feito é de fusões e aquisições de empresas já existentes, mas há limites para essas compras. Em algum momento, o investimento estrangeiro pode começar a cair. Ao mesmo tempo, cabe lembrar que o investimento de hoje é a remessa de lucros e dividendos de amanhã, o que significa que a contrapartida de maiores investimentos no presente é a tendência de maiores remessas de lucros no futuro. Investimentos declinantes com remessa de lucros maior pode ser uma boa receita para voltarmos a ter problemas de BP que há tempos não frequentam nosso noticiário. Estaremos preparados para isso?

A prescrição de livro-texto para essa eventualidade seria: deixem o câmbio ajustar. Haverá sempre uma taxa de câmbio que equilibra, cedo ou tarde, o Balanço de Pagamentos. A dúvida, além do timing necessário para esse ajuste ocorrer, é se o nosso Banco Central estará disposto, nesse caso, a praticar a política monetária condizente com o controle inflacionário num contexto de desvalorização cambial mais intensa.

O QUE FAZER?

A pergunta natural diante desse estado de coisas é: O que fazer? Aqui é preciso deixar claro um ponto: temos um problema – e a solução não poderá ser dada no curto prazo. O quadro exposto até agora resulta de anos de inércia, nos quais os problemas foram se agravando, sem que quaisquer ações fossem tomadas. Como os movimentos geológicos, em que às vezes a Terra assiste a manifestações que se dão na superfície do planeta, mas que resultam de movimentos das placas tectônicas ocorridas previamente ao longo de anos, o que tem ocorrido com a Balança Comercial retrata os movimentos das quantidades já presentes há muito tempo – apenas "mascarado" pela evolução favorável dos termos de troca – e as ineficiências tradicionais de nossa economia.

A resposta a esse desafio passa pela combinação de ações em cinco frentes. Em primeiro lugar, é preciso adotar uma política fiscal que não pressione a demanda agregada e libere espaço, na composição do produto, para o aumento das exportações líquidas. Neste caso, os impactos inflacionários da desvalorização cambial tendem a ser mais modestos, de modo que o país pode se ajustar com menos desvalorização do que seria necessário caso a maior parte dela se dissipasse em preços internos mais altos.

Em segundo lugar, é preciso mudar a estrutura tributária, para desonerar as exportações da carga tributária que não consegue ser ressarcida pelos mecanismos de restituição vigentes, o que deixa muitas empresas com créditos tributários acumulados, pelos quais não conseguem ser reembolsados pelo fisco. Como no caso anterior, isto requer um controle do gasto público claramente mais severo que aquele praticado nos últimos anos.

Em terceiro lugar, é necessário introduzir na agenda do país a necessidade dele ser submetido a um choque de modernidade com algum paralelo com o movimento da abertura econômica dos anos 1990. Isso passa pela adoção de uma política incisiva de barateamento dos bens de capital, mediante uma redução de tarifas de importação que estimule a aquisição de máquinas e equipamentos e favoreça a incorporação de progresso técnico.

Em quarto lugar, o aumento da produtividade deve se tornar uma obsessão nacional e passar a ser objeto da manifestação das principais autoridades do país, deslocando o foco das políticas públicas, para que, na margem, ao invés

destas priorizarem o atendimento das demandas – que são sempre infinitas – se voltem para a expansão da oferta. Há uma função pedagógica a ser desempenhada aí pela figura do(a) próprio(a) Presidente da República, sinalizando que se o país – e cada brasileiro em particular – não aumentar a sua produtividade, não teremos espaço no mundo de competição feroz que se avizinha, com a Ásia "bombando" e os países periféricos da Europa em processo de ajustamento. Pense o leitor na decisão de uma montadora de automóveis de iniciar a construção de uma futura planta para o abastecimento do mercado mundial. Se o Brasil já enfrentava uma série de problemas de custo e logísticos para atrair esses investimentos, que dirá à medida que mais e mais asiáticos saídos das escolas melhorarem a sua educação e os operários da periferia europeia tiverem o preço por homem-hora barateado após o ajuste pelo qual esses países estão passando. O Brasil pode atrair montadoras para abastecer o mercado interno, premiado entre outras coisas com alíquotas de proteção alfandegária altíssimas, mas esses carros hoje dificilmente serão muito competitivos no mercado mundial aos preços em que são produzidos.

Finalmente, a melhora da infraestrutura e de todo o complexo logístico, com a integração de estradas, portos e aeroportos em sistemas competitivos, deve também se tornar outra obsessão nacional, para que o Brasil possa ter uma infraestrutura condizente com suas ambições e operando com custos que sejam consistentes com os níveis praticados nos países que adotam as melhores práticas concorrenciais no tema.

As medidas listadas anteriormente possibilitariam que o ajuste externo se fizesse com uma desvalorização da moeda menos intensa do que na sua ausência, amenizando assim o custo normalmente associado a esse tipo de processos. A questão, claro, é saber se serão adotadas.

O QUE VIRÁ?

Um provérbio africano diz que "não se deve insultar os crocodilos antes de ter completado a travessia do rio". O Brasil se deu o luxo, durante anos, de desprezar olimpicamente o potencial que poderia ter explorado atraindo grandes investimentos estrangeiros para a área do pré-sal, ao paralisar as rodadas de licitação depois de 2008 e agir como se fosse o "dono da bola" em matéria de produção de petróleo. Tomou medidas recentemente para mudar completamente os incentivos para a produção de energia, reduzindo os preços do setor na base de uma prática intervencionista com ranço de décadas anteriores. Em diversos campos, nota-se aqui e acolá a ideia de que "o setor privado deve investir onde o país precisa", sem que se atente para os requisitos para que esse investimento se dê. Ao mesmo tempo, o déficit em conta-corrente está aumentando. De certa forma, estamos, se não "insultando", pelo menos "cutucando" os crocodilos antes de ter completado a travessia do rio.

A agenda exposta em grandes pinceladas na seção anterior, realisticamente, não parece se coadunar com as políticas do atual governo. Se elas continuarem a ser implementadas, o que cabe esperar é "mais do mesmo". Ou seja, um crescimento, na média, relativamente medíocre, mas acompanhado de certa sensação de conforto da maioria das pessoas, pelo fato de a economia estar próxima de uma situação de pleno emprego. Eventualmente, até, alguns anos de crescimento baixo podem deixar que se acumule algum espaço para uma expansão subsequente algo mais rápida por um par de anos, como pode ocorrer a partir de 2015 depois de alguns anos de baixo crescimento, mas sem que os grandes problemas estruturais tenham sido devidamente atacados.

Há duas questões que poderão, porém, embaçar esse cenário. O primeiro é o efeito cumulativo dos problemas de competitividade. Se o resultado da Balança Comercial piorar mais, como reflexo de problemas estruturais, o Brasil pode passar a enfrentar dificuldades crescentes para atrair capitais estrangeiros no volume suficiente para financiar os desequilíbrios maiores da sua conta-corrente e, nessa situação, a possibilidade de alguma descontinuidade – por exemplo, com uma desvalorização mais abrupta – não poderia ser descartada.

A segunda questão que poderá se revelar um problema é o descompasso entre a despesa previdenciária – examinada anteriormente em outro capítulo – e o PIB. Se a economia crescer pouco, será possível, por exemplo, ao Executivo ser

mais rígido na sua política de pessoal e ter maiores dificuldades políticas de gestão, mas sem que estas sejam muito sérias. Já no caso do PIB crescer 3%, ao mesmo tempo em que a despesa previdenciária cresce, por exemplo, 5% – combinando fatores demográficos com certa generosidade no aumento do salário mínimo – uma despesa do INSS de aproximadamente 7,5% do PIB, pode em cinco anos passar a ser de 8,3% do PIB e a pergunta, nesse caso, é: De onde sairão esses recursos adicionais? Com o superávit primário já tendo diminuído bastante, é difícil imaginar uma redução tranquila da variável, ao mesmo tempo em que qualquer outra alternativa – corte compensatório de outras despesas, aumento de impostos etc. – é problemática. A inércia brasileira, no caso, cobrará seu preço.

Está na hora das lideranças políticas do país começarem a se debruçar sobre estas questões. À maioria de nossas lideranças aplica-se o que Churchill dizia acerca de alguns dos seus detratores: "Quando se levantam, não têm ideia do que vão dizer; enquanto falam, não sabem o que dizem; e, quando sentam, não sabem o que disseram." No Congresso, em geral, com algumas honrosas exceções, tanto quem defende o governo como quem o ataca, o faz com base num palavreado oco, com escassa substância. É preciso dar mais densidade ao debate, tratando das questões que travam o crescimento do país. Vamos continuar a tratar esses temas no restante do livro.

---

[13] Citado no prefácio de Gustavo Franco no livro *A economia em Pessoa*. Editora Reler, 2006, página 25.

[14] Entrevista à *Folha de S.Paulo*, 30 de agosto de 2010.

[15] É bom notar, porém, que a posição credora em relação ao resto do mundo diz respeito apenas a uma das formas de financiamento externo – a dívida – uma vez que não considera o resultado do investimento direto, sobre cujo estoque pagam-se lucros e dividendos.

CAPÍTULO

6

Poucos Bernardinhos

No Brasil da baixa poupança, do uso de gastos públicos para arrebanhar a clientela de excluídos e do sistema político baseado na esperteza, não há estímulo para buscar novos meios de criar riqueza, mas para pilhar a que é produzida pelos outros.

Dionísio Dias Carneiro, *O Estado de São Paulo*, 2/2/2007

CAPITALISMO: MODO DE USAR

Na sua notável biografia de Joseph Schumpeter, cujo prólogo se inicia com uma frase apropriada de Keats ("não existe nada estável no mundo; o alvoroço é nossa única música"), Thomas Mc Craw lembra, já no primeiro parágrafo, uma famosa sentença de Schumpeter sobre a natureza do sistema em que vivemos: "A destruição criativa é o fato essencial do capitalismo. Capitalismo estabilizado é uma contradição em termos!".[16]

A "tempestade eterna da destruição criadora", nas palavras de Schumpeter, é, por definição intrinsecamente instável. Foi graças a essa característica que, como lembra Mc Craw no seu prefácio, o capitalismo teve a expansão estonteante dos últimos dois séculos e meio:

> A longuíssimo prazo – digamos, os mil anos que antecederam o século XVIII – as rendas pessoais na Europa Ocidental duplicavam a cada período de 630 anos. Após a disseminação do moderno capitalismo, contudo, começaram a duplicar a cada período de 50 ou 60 anos. Dobravam a cada 40 anos nos Estados Unidos e a cada 25 anos no Japão, que começou mais tarde e pôde se beneficiar dos exemplos europeu e americano.[17]

Na base dessa característica, essencialmente virtuosa e base do progresso das sociedades nos últimos 250 anos, está a vontade de superação, estimulada pelo receio da concorrência. Sêneca, um dos intelectuais do Império Romano, já recomendava há dois milênios: "Agarra-te com unhas e dentes à seguinte regra: não desistir na adversidade, nunca confiar na prosperidade e sempre prestar toda atenção ao hábito da sorte de se comportar exatamente a seu bel-prazer."

O capitalismo, com todo seu rosário de consequências, irrompeu no mundo no século XVIII para indicar que o progresso das sociedades e dos homens não poderia depender da "sorte" ou do fato de o Criador sorrir para alguns e não para outros e sim de um processo de sobrevivência. Nele, as empresas teriam de estar sempre procurando inovar e se superar, para não capitular. Schumpeter, novamente, tem a palavra: "Sem inovações, não há empreendedores; sem as realizações do empreendimento, não há lucro capitalista nem propulsão capitalista. O clima das revoluções industriais é o único em que o capitalismo pode sobreviver." Talvez a única adaptação que caberia fazer no mundo de hoje é que a palavra "serviços" teria de ser incorporada fatalmente a esse tipo de raciocínio.

O fato, porém, é que essa lógica de desafio à ordem constituída num determinado mercado é que define a dinâmica do sistema. É a introdução de um novo bem ou de um novo método de produção; a abertura de um novo mercado; a obtenção de uma nova fonte de suprimento de matérias-primas; ou o estabelecimento de uma nova organização setorial, que são a base da inovação e do progresso. O desenvolvimento do automóvel – um novo bem; a adoção da tecnologia just in time – base do dinamismo japonês das décadas de 1960 a 1980; a visão do mundo como o grande mercado a conquistar – pilar da transformação da Microsoft na gigante mundial de PCs; a corrida por matérias-primas – que está fazendo da China uma propulsora de expansão no outrora morto continente africano; ou a organização da produção em escala mundial com utilização de itens de diversos países – essência da concepção inovadora da produção da Nike e de tantas marcas globais de hoje em dia –, são exemplos de inovação. Essa mesma marca da inovação esteve sempre presente nas histórias de sucesso da economia, desde as navegações e as grandes conquistas imperiais do século XVIII, até as grandes "sacadas" da Google ou do Facebook.

Benjamin Disraeli, ex-Primeiro Ministro britânico, dizia que "não existe melhor escola que a adversidade". Malthus, antes, já tinha anunciado: "A necessidade é a mãe da invenção." Desde que o capitalismo surgiu, do desafio e da dificuldade emergem uma ideia, um empreendedor ou uma empresa que, mediante uma descoberta ou um novo método, muda a forma de se fazer algo e dá origem a uma dinâmica em um setor ou mercado. Um indivíduo que nos anos 1970 andasse na rua falando com uma caixinha seria considerado doido – e hoje nenhum de nós consegue viver sem o seu iPhone ou dispositivo eletrônico. Ao mesmo tempo, quem não soube se adaptar acabou ficando no meio do caminho, nos mais diferentes mercados: desde os fabricantes de máquinas de escrever atropelados pelo computador, até a nossa velha Varig, passando pela Panam e tantas marcas que sucumbiram na dura luta da concorrência no mercado internacional.

Quando se anda pela Europa, de vez em quando esbarra-se num anúncio ou cartaz de uma empresa que existe "desde o século XVIII" ou "originada no século XIX". Essas são as sobreviventes, mas sempre graças a um esforço constante de adaptação ao novo meio. No longo prazo, sem esse esforço de aprimoramento, ninguém está a salvo. Mesmo a Microsoft do famoso Bill Gates não tem o mesmo poder hoje, após os desafios da Apple e de outros

gigantes da tecnologia. Sem outras inovações, a Google pode vir a se tornar uma simples lembrança do passado, até o final do século XXI.

Produtividade, inovação, superação: essas são as marcas do sucesso. E nós, nesse panorama, como estamos?

BEM-VINDOS AO NOVO MUNDO (OU AO NOVO BRASIL)

O debate entre os economistas "do lado da oferta" e "do lado da demanda" é tão antigo quanto a existência da profissão, tanto no Brasil como no exterior. Não raras vezes, o debate é acompanhado de acusações veladas ou explícitas ao "outro lado", seja dele ser "contrário aos interesses da maioria da população" ou de "não levar em conta a forma em que a economia funciona" – como no comentário de Eugênio Gudin a Celso Furtado, de que "você apela demasiadamente para a imaginação em suas análises. Devia ter sido romancista e não economista".

A economia moderna como área de conhecimento, *latu sensu* denominada pela alcunha de "macroeconomia", surge no século XX. Entre outras coisas, porque no século XIX não existiam os sistemas de contabilidade e as estatísticas nacionais, desenvolvidos nas primeiras décadas do século passado. Nos seus primórdios, a teoria partia do pressuposto de que todos os fatores estavam sendo plenamente utilizados e o que se discutia era a sua alocação e a melhor forma de expandir o sistema. Foi com a combinação da crise da década de 1930 e do surgimento de um dos grandes "monstros sagrados" da teoria econômica (John M. Keynes) que os economistas – ou, mais precisamente, alguns deles – colocaram o dedo na ferida. Eles apontaram então para o descompasso entre as premissas da teoria e a realidade dos fatos: não havia pleno emprego, simplesmente. Portanto, uma teoria que se baseava no pleno emprego não poderia ser utilizada naquelas circunstâncias – o que remetia à famosa piada do economista que, isolado do mundo numa balsa com um químico e um físico que não conseguiam abrir uma lata de conservas, "resolve" o problema pela adoção da premissa: "Vamos supor que temos um abridor de latas."

Desde *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda* de Keynes (1936) até agora já se passaram quase 80 anos e o mundo e o Brasil deram muitas voltas nessas oito décadas. No caso nosso, o ciclo de expansão iniciado em 2004, muito mal comparando, tinha um paralelo com o mundo que Keynes estava observando e analisando na década de 1930: a nossa, então, era uma economia com elevada ociosidade e desemprego elevado. É um pouco como é parte do mundo hoje em dia, depois da crise de 2008.

O problema é que o país mudou. O mesmo Keynes, confrontado certa vez com a crítica de que estaria sendo incoerente, por defender um ponto de vista que anos antes tinha questionado, disse a seu interlocutor, com perfeita lógica: "Quando as circunstâncias mudam, eu mudo; e o senhor?".

Desde 2003, o mundo mudou para pior: há mais desemprego do que 10 ou 11 anos atrás. Com o Brasil, porém, ocorreu o contrário. Naquela época, havia uma elevada ociosidade. Em 2003, o indicador médio de utilização de capacidade da Fundação Getulio Vargas foi de 80% e em 2013 de 84% – tinha sido de 83% em 1986, ano do Plano Cruzado e em geral considerado de "plena ocupação" – lembrando sempre que na prática é impossível chegar a 100% em bases duradouras. Raciocínio parecido vale para a taxa de desemprego, como iremos ver.

Políticas tipicamente keynesianas, na base do "pau na máquina", faziam sentido na década passada, quando era preciso ocupar os recursos ociosos. Hoje, na situação concreta em que o Brasil se encontra, a economia se parece muito mais com aquela descrita nos manuais de economia que usavam a hipótese de pleno emprego e contra os quais Keynes se insurgiu na década de 1930. Já dizia Ortega y Gasset: "Eu sou eu e minhas circunstâncias." As circunstâncias mudaram. Assim como Marx, que defrontado com a deturpação que tinham feito de algumas de suas análises, teria dito certa vez que "eu não sou marxista", o próprio Keynes, assistindo à defesa de políticas keynesianas por parte de áreas da heterodoxia brasileira, bem que poderia se erguer do túmulo e declarar claramente que "eu não sou keynesiano". Não, pelo menos, no Brasil de 2014.

A TAL COBB-DOUGLAS

No "mundo da restrição de demanda", em que o problema é que há condições de produzir X e se produz abaixo de X, quando então a solução é aumentar a demanda, é preciso olhar para os componentes da demanda agregada: o consumo, o investimento, o gasto público e as exportações líquidas.

Já no "mundo da restrição de oferta", em que já se produz X, não adianta expandir a demanda, porque isso vai gerar apenas inflação ou pressão por importações, já que a economia se defronta com uma restrição física: os galpões e as máquinas estão operando a pleno. Há, portanto, que se erguer mais galpões e comprar mais máquinas. Ou seja, é preciso expandir a oferta.

Aqui torna-se necessário fazer uma pequena digressão. A teoria econômica lida com a análise dessa questão através da chamada "função de produção", uma espécie de ficção matemática útil que descreve a produção como um resultado da combinação de vários insumos distintos. Em particular, economistas costumam descrever a produção por meio de uma função específica, chamada de "Cobb-Douglas", em homenagem a seus criadores, o economista Charles Dobb e o dublê de economista e Senador (!) por Illinois, Paul Douglas. Vamos poupar o leitor da apresentação da distinta fórmula que caracteriza a "tal de Cobb-Douglas" e sintetizar apenas os seus aspectos principais.

A ideia dessa expressão matemática é que há basicamente dois insumos utilizados na produção: o trabalho e o capital, que podem ser combinados de várias maneiras para produzir determinado bem. Especificamente, supõe-se que: a) se multiplicarmos a quantidade de cada insumo por um certo fator, o volume produzido também será afetado; e b) um aumento de X % na quantidade de um insumo – digamos, por exemplo, o trabalho – mantendo constante a quantidade de outro – digamos, o capital – leva a um aumento menos do que proporcional na produção, calculado como o resultado de c multiplicado por X%, onde *c* é um coeficiente menor do que a unidade. Colocando em números, um aumento de 10%, por exemplo, nas horas trabalhadas, com a mesma quantidade de máquinas, instalações etc., leva a um aumento da produção menor do que 10%, correspondente ao resultado da multiplicação de *c* por 10%. Analogamente, um aumento da mesma proporção na quantidade de máquinas, para um dado número de horas trabalhadas, faz

com que a produção aumente mas, assim como no caso anterior, menos do que 10%, ou seja, na proporção de *d* multiplicado por 10%, onde *d* também é um número inferior a 1.

O leitor mais afeito à matemática já deve ter percebido a esta altura que as duas hipóteses assumidas acima têm uma implicação importante. Se um aumento de 10% nas horas trabalhadas – dado o estoque de máquinas – leva a um incremento de *c* multiplicado por 10 % e um aumento de 10% nas máquinas – dado o número de horas trabalhadas – causa uma elevação de *d* vezes 10% do produto e, ao mesmo tempo, um aumento conjunto de 10% nos dois insumos faz a produção ser 10% maior, é necessário que a soma de (c+d) seja igual a 1. Sob certas condições, estes pesos equivalem à participação do trabalho e do capital na renda nacional e podem ser calculados de forma relativamente simples.

À primeira vista, portanto, poderíamos explicar todo o crescimento de um país observando o que ocorre com o número de horas trabalhadas – ou o crescimento da mão de obra – e do estoque de capital. Entretanto, na realidade, em geral, o crescimento da produção costuma ser superior ao que seria explicado simplesmente pelo aumento dos insumos usados no processo produtivo. A diferença entre o crescimento observado e o que deveria resultar da maior utilização de insumos por conta da contabilidade antes explicada costuma ser associada ao aumento da eficiência produtiva ou, no jargão econômico, à denominada "Produtividade Total dos Fatores" – mais popularmente, a famosa "PTF".

O próprio economista que desenvolveu tal teoria, Robert Solow, posteriormente premiado com o Prêmio Nobel e conhecido entre outras coisas pelo seu extraordinário senso de humor, declarou que a profissão não sabe muito bem o que seja a PTF, qualicando-a, em consequência, como a "medida de nossa ignorância". Em outras palavras, podemos medir a PTF, mas a rigor não sabemos exatamente como ela opera. Dito isso, de qualquer forma, a metodologia ajuda – e muito! – a entender o problema do crescimento "pelo lado da oferta". Por exemplo, em um país onde a mão de obra cresce a um ritmo anual de 1% e o estoque de capital a 3% e onde a participação do trabalho na renda é de 40% e portanto a do capital de 60% e a PTF aumenta 2%, a taxa de crescimento do "produto potencial" seria dada por

$$\text{Taxa crescimento PIB} = 0{,}4 \times 1\% + 0{,}6 \times 3\% + 2\% = 4{,}2\%$$

Portanto, uma vez esgotada a capacidade ociosa de uma economia e dada a dotação inicial de fatores entre trabalho e capital, o crescimento da economia dependerá de três elementos:

a) a taxa de variação da mão de obra;
b) a taxa de crescimento do estoque de capital; e
c) a produtividade, aqui entendida como PTF e não a produtividade do trabalho.

Observe-se que, utilizando a mesma fórmula, se o estoque de capital crescer 2% em vez de 3% e o aumento da PTF for de 1% ao invés de 2%, o crescimento do produto potencial cairia para

$$\text{Taxa crescimento PIB} = 0{,}4 \times 1\% + 0{,}6 \times 2\% + 1\% = 2{,}6\%$$

Qualquer semelhança com os números dos quais tem se falado recentemente para o crescimento do Brasil a curto prazo, nesse caso, talvez não seja mera coincidência. O fato é que, uma vez alcançado o pleno emprego, o componente (a) é um dado informado pela demografia e em relação ao qual o governo não pode fazer praticamente nada, a não ser marginalmente, por exemplo, ao estimular a imigração de trabalhadores. Restam assim, na prática, duas alternativas para aumentar o ritmo possível "potencial" de crescimento. A primeira é investir mais – para que o capital cresça mais rapidamente – o que nos remete ao tema da poupança discutido em capítulo anterior. E a segunda é tornar o país mais produtivo.

A Tabela 6.1 dá uma ideia dos desafios que o país tem pela frente. Ainda que a estimativa de crescimento do produto potencial esteja sujeita a certo grau de controvérsia, ela fornece uma ideia realista dos limites ao crescimento de uma economia. Uma planta produtora de veículos programada para produzir, por exemplo, 100 mil carros por ano e que produz 80 mil unidades pode aumentar a produção em 25%, mas não em 100%, sem que ocorra um aumento da capacidade de produção.

Da mesma forma, na macroeconomia, a possibilidade de estimular a economia através da demanda também é limitada se não se amplia a capacidade de oferta. E essa possibilidade é justamente captada através da dinâmica do produto potencial. Quando a economia, ou seja, o PIB, cresce acima do potencial – o que só é possível quando há algum grau de ociosidade prévia – o grau de ocupação vai aumentando, enquanto ocorre o oposto

quando o crescimento se dá abaixo da expansão do produto potencial, em cujo caso aumenta a capacidade ociosa.

No Brasil, depois da recessão de 1990/1992, nós tivemos um conjunto de cinco anos relativamente bons, até 1997, quando a economia teve uma expansão acumulada de 22% (Tabela 6.1). Como o produto potencial cresceu pouco, no final de 1997 já não havia como crescer muito mais, sem uma expansão mais acelerada do produto potencial. Foi nesse contexto que veio a nossa crise de 1998, que foi sucedida por um conjunto de anos bastante medíocres, na média, até 2003 (inclusive). Nesses anos, o produto potencial continuou crescendo pouco, mas como o crescimento médio da economia foi pífio, na verdade criou-se certa ociosidade, ou seja, espaço para crescer depois, quando a economia deslanchasse. Foi o que aconteceu a partir de 2004: o produto potencial acelerou, mas como nos cinco anos entre o ano-base de 2003 e 2008, a economia cresceu a um ritmo superior, o país foi ocupando capacidade ociosa. Depois, nos quatro anos entre o ano-base de 2008 e 2012, o crescimento do produto potencial arrefeceu – pois houve queda no crescimento tanto da oferta de mão de obra como da produtividade total dos fatores – mas como o crescimento médio caiu muito – apesar do ponto fora da curva do PIB de 2010 – criou-se alguma ociosidade, que eventualmente poderá ser usada por um ou dois anos daqui em diante, mas não por muito tempo. Os dados de 2013, posteriores à publicação do livro em que constam os números da Tabela 6.1, não alteram muito esse panorama, a não ser pela possibilidade de que a combinação de declínio da velocidade de crescimento da População Economicamente Ativa, precariedade do investimento e baixa produtividade tenha continuado a "puxar" para baixo o crescimento do produto potencial.

TABELA 6.1 Brasil – Crescimento do PIB e estimativa de crescimento do produto potencial (% a.a.)

Período	Crescimento médio PIB	Estimativa crescimento médio produto potencial
1992/1997	4,0	2,6
1997/2003	1,6	2,4
2003/2008	4,8	3,8
2008/2012	2,7	3,3

Fonte: Para o PIB, IBGE. Para a estimativa de crescimento do produto potencial, Castro Souza, José Ronaldo Jr., Produto potencial: onde estamos? Para onde vamos?, in Giambiagi, Fabio e Porto, Cláudio, *Propostas para o governo 2015/2018*. Elsevier, 2013.

A MORTE ANUNCIADA DA EXPANSÃO

Em economia não existe mágica. Os economistas podem cometer seus erros de previsão, os modelos têm falhas etc., mas há fenômenos que têm a força da lei da gravidade. Uma das coisas que se pode assegurar, por exemplo, com tanta certeza como a de que de 2 + 2 = 4, é que se a taxa de crescimento do PIB excede a da taxa de crescimento do produto potencial, um dia essa disparidade chegará ao fim, porque por definição isso não é algo que possa ocorrer indefinidamente. Independentemente da "igreja" da corrente teórico-ideológica à qual cada economista é vinculado, a economia tem as suas leis, que não podem ser desconsideradas. François Mitterrand, no seu livro *Aqui e agora*, diz: "A tendência, em política como em qualquer outra coisa, mais vale conhecê-la do que ignorá-la." O mesmo vale para a economia.

O ciclo de expansão iniciado em 2004 está chegando ao seu fim – e é bom o governo tomar nota disso, se quiser revigorar a economia. A explicação está ligada ao que vem acontecendo no mercado de trabalho. Nos dez anos que vão de 2003 a 2013, a taxa de crescimento média do PIB brasileiro foi de 3,7% a.a. Nesse período, a taxa de variação da população ocupada, medida pela Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE, foi de 2,2% a.a. Isso significa que a produtividade média por homem ocupado no período cresceu a uma taxa da ordem de 1,5% a.a.

É fundamental lembrar, porém, duas coisas. A primeira, que nesses mesmos dez anos, a População Economicamente Ativa (PEA) aumentou a uma média de 1,5%, aproximadamente em linha com a população com idades entre 15 e 64 anos na população total do país, cuja taxa de crescimento foi também de 1,5% a.a. Como a população ocupada cresceu mais do que a população procurando emprego, o desemprego diminuiu, o que é ótimo. A segunda questão a lembrar é que, na segunda metade da década, entre 2015 e 2020, esse mesmo contingente de 15 a 64 anos terá, nas projeções demográficas do IBGE, sua velocidade de crescimento reduzida para apenas 1,0% a.a.

Chegamos então ao centro da questão. Os quatro fatos abaixo levam a uma conclusão desagradável.

Primeiro fato: o crescimento da produtividade por homem ocupado no ciclo recente de expansão da economia brasileira foi, em números redondos, da ordem de 1,5% a.a.

Segundo fato: quando a taxa de desemprego alcança um mínimo – e este mínimo, realisticamente, se situa em torno de 5%, taxa a ser atingida em breve – a taxa de variação máxima da população ocupada passa a ser igual à da variação da PEA.

Terceiro fato: a variação anual da PEA nos próximos anos vai ser de aproximadamente 1%.

Quarto fato: o crescimento do PIB, por definição, é igual ao crescimento da população ocupada combinado com o crescimento da produtividade por homem ocupado.

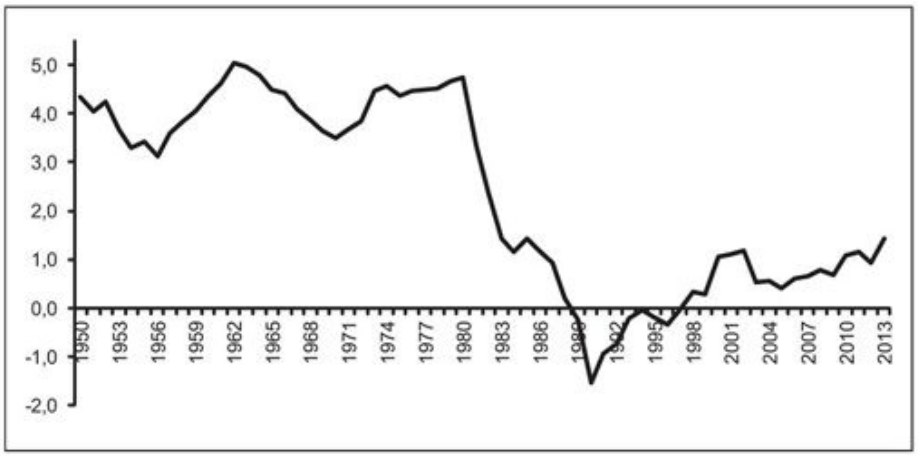
Conclusão desagradável: será difícil crescer muito rapidamente. O raciocínio é óbvio: se a cada ano a população ocupada crescer 1% e a produtividade por homem ocupado seguir o padrão recente (1,5%) não é que não cresceremos a uma "velocidade de cruzeiro" de 5% a.a. – uma taxa que hoje já merece ser qualificada de delirante – e nem sequer que não poderemos crescer sustentadamente à – distante – taxa de 4%: o grande problema é que nem mesmo um crescimento anual de 3% está ao alcance da mão!

O Gráfico 6.1 nos dá uma imagem panorâmica do que acabamos de discutir. Ele mostra que durante 40 anos, entre 1940 e 1980, a produtividade por homem ocupado no Brasil cresceu a uma espantosa taxa média de 4,2% a.a. Era a época em que acontecia com o Brasil um fenômeno algo similar ao que tem acontecido na China nas últimas quatro décadas: um início de um processo de crescimento começando com níveis de produtividade baixíssimos e com uma população predominantemente analfabeta. Assim, por mais tênues que fossem, pequenos incrementos da educação geravam um enorme aumento da produtividade média. À medida que a população vai sendo alfabetizada e o processo migratório interno tende a se completar, os novos avanços se tornam mais difíceis e requerem padrões mais sofisticados de aprimoramento da produtividade, associados a um tipo de desenvolvimento tecnológico mais avançado, como o que se observa em países como a Coreia, as economias escandinavas, a Alemanha etc.

Afora isto, o crescimento, em suas fases iniciais, caracterizou-se pela migração da mão de obra de um setor com baixa produtividade – tipica e historicamente, na origem, a agricultura – para outro de produtividade mais elevada – a indústria – no processo de urbanização. Sob tais circunstâncias, mesmo se a produtividade em cada setor ficasse estagnada no interior do setor, a simples migração de trabalhadores, da agricultura para a indústria ou do

campo para a cidade, faria com que a produtividade média da economia crescesse de forma acelerada, como observado no Brasil por algumas décadas até 1980 e na China a partir dos anos 1970, assim como em vários outros casos. Quando, porém, o processo de urbanização chega ao fim, esgotam-se também as fontes "fáceis" de crescimento da produtividade. A partir daí, o jogo se torna mais difícil, o que explica os problemas que o Brasil passou a experimentar depois dos anos 1970.

GRÁFICO 6.1 Brasil – Produtividade por homem ocupado – Taxas médias de crescimento por períodos móveis de 10 anos (% a.a.)



Não sendo capaz de vencer os desafios da época e em um contexto macroeconômico muito difícil, o Brasil "capotou" nos anos 1980, quando a produtividade por homem ocupado até mesmo caiu em termos absolutos. Depois, a partir dos anos 1990, ela melhorou, mas tem sido da ordem de uma média anual de 1% para períodos mais longos – excetuando um ano ou outro de recuperação cíclica mais pontual. Ou seja, como já explicamos – e aqui pode valer a pena voltar às equações mostradas nas primeiras páginas deste capítulo – se a população no futuro crescer no Brasil a uma taxa de 1% e a produtividade por homem ocupado crescer em torno de 1,5%, nosso PIB se expandiria à nada brilhante taxa de... 2,5%! Podemos crescer sustentadamente acima disso, sim, mas só com maior vigor da produtividade. Eis o grande desafio!

Há duas saídas para crescer mais. Uma é fazer com que a população trabalhadora aumente mais rapidamente. Isso tem um nome: imigração. É uma possibilidade, mas nossa burocracia imigratória não permite sermos muito otimistas a esse respeito. A outra é sermos mais produtivos: bingo! É o tema,

justamente, deste capítulo. A pergunta que cabe fazer é: Estamos trabalhando para isso?

"BANHO-MARIA!"

É aqui que entra um problema que nós estamos tratando neste livro, para quem analisa a realidade sem os óculos cor-de-rosa da fantasia. Trata-se do descompasso entre o que o país está fazendo e o que deveria fazer. Talvez o exemplo mais emblemático disso seja uma declaração do ex-Presidente Lula, há alguns anos, quando disse que "o Brasil já fez todos os sacrifícios que tinha que fazer. Pois bem, eu acho que agora o povo brasileiro precisa começar a colher um pouco do benefício do Estado brasileiro".[18]

É essa ideia de que "o brasileiro já fez todos os sacrifícios que tinha que fazer e agora precisa ser recompensado", que está na raiz do discurso dos setores políticos dominantes. Esse é o grande vício de atitude que o país deveria combater. Na verdade, o que ocorre é que estamos em um mundo de competição feroz e, enquanto o resto do mundo está "se matando" para melhorar, o Brasil está se acomodando e se deixando superar pelos concorrentes.

Ao invés de resolvermos os problemas, nós tentamos evitá-los. Há um déficit previdenciário grande, mas o que dizem alguns dos que deveriam resolver o problema? Que a questão é "contábil" e que "o déficit desaparece se as receitas da seguridade social forem devidamente computadas", como se não se tratasse de uma questão física – a proporção de aposentados por membro da PEA é cada vez maior. O PIB cresce pouco? Alguma autoridade da área econômica dá uma declaração insinuando que talvez o IBGE esteja errado. A inflação ameaça aumentar? Controla-se rigidamente o preço da gasolina.

Há algum tempo, o jornal *Financial Times* foi no coração dessa verdadeira mania nacional nos últimos tempos, ao comentar a postura das autoridades diante dos problemas:

> Se tem uma palavra da língua portuguesa que você precisa aprender antes de chegar ao Brasil é "jeitinho". Ela se refere ao costume nacional de "driblar" (*circumventing*) regras ou convenções através de táticas altamente criativas (...) Não há ingressos para um show? Não se preocupe; basta apenas encontrar um "jeitinho". Aparentemente, isso serve também para administrar a economia. Com crescimento fraco e os preços subindo mais rapidamente que o esperado, o Banco Central brasileiro e o Ministro da Fazenda também estão virando adeptos do jeitinho (...) Com aumentos das taxas de juros fora de questão, Guido Mantega está ajudando com alguns jeitinhos próprios para controlar a inflação. O prefeito de São Paulo disse no rádio que Mantega pediu a ele para adiar o reajuste das tarifas de ônibus da cidade por alguns meses para facilitar o controle da inflação. Mantega já um especialista no

uso do jeitinho. Ele gastou os últimos dois anos mexendo nos impostos para microgerenciar o crescimento e a taxa de câmbio e as metas fiscais do país também exigiram o uso de criatividade.[19]

Mesmo que depois os juros tenham aumentado algo, o conjunto da crítica continua plenamente válido.

Certa vez, um dos autores deste livro teve um almoço com um investidor estrangeiro, encantado pelo fato de, após algumas viagens ao país, estar entendendo melhor a forma em que as coisas (não) funcionam no país e certas decisões são sistematicamente proteladas, especialmente nos últimos anos. Ele comentava, entre crítico e divertido, como para ele tinha sido importante entender o significado de uma expressão local que tinha aprendido nessa última viagem: "banho-maria". É a ideia de "deixar estar para ver como é que fica", esperando mais um tempo até que as coisas "se ajeitem" para que um desafio possa ser finalmente encarado. Ele aprendera, conversando com outro interlocutor, que, na avaliação deste, uma série de questões ficariam em "banho-maria" até que as circunstâncias fossem mais propícias a que o governo fosse mais arrojado a respeito. E, de repente, o investidor percebera que a "teoria do banho-maria" se aplicava às mais diversas questões com as quais tinha que lidar ao redigir seus relatórios sobre o Brasil.

No almoço, surgiu certa polêmica sobre a intensidade em que o país seria "viciado" nessa mania de protelar a solução das coisas e um dos autores deste livro argumentou que, afinal de contas, o Brasil tinha feito grandes avanços, a inflação estava sob controle, as reservas do Banco Central eram altas etc. O problema é que volta e meia, no decorrer do almoço, ao tratar de um problema específico que demandaria solução, lá estávamos nós a falar de adiamentos, seja porque "este é ano eleitoral e o Congresso não vota", ou porque "daqui a pouco é final do ano e depois vem o Carnaval" ou ainda porque "é preciso que o Executivo chegue a um entendimento com os governadores" etc. E a cada vez que a conclusão era que seria necessário esperar mais alguns meses ou mais um ano, o nosso interlocutor, em português de "gringo" e às gargalhadas, dava um estalo com os dedos e, ironizando a falta de senso de urgência do Brasil, dizia "está vendo? Banho-maria!". Enquanto isso, parte da Europa se ajustava, os Estados Unidos passavam pela revolução do *shale gas* e havia milhões de chinesinhos estudando inglês para enfrentar o mundo globalizado.

O MUNDO NÃO DORME

Um dos "Pais Fundadores" dos Estados Unidos, Thomas Paine, disse certa vez que "o tempo converte mais pessoas que a razão". Há décadas que se sabe que um conjunto de normas "engessavam" as economias mediterrâneas na Europa – países como Espanha, Portugal, Itália ou Grécia – afetando sua competitividade e há muitos anos os analistas notavam que os custos salariais nesses países estavam aumentando muito mais do que, por exemplo, na Alemanha, acarretando a perspectiva de problemas numa área monetária comum e onde não estava mais presente a possibilidade de "resolver" os problemas desvalorizando a moeda nacional. Isso ocorrera diversas vezes na História, com a peseta espanhola, a lira italiana e outras antigas moedas da periferia europeia, mas com o euro não era mais uma possibilidade ao alcance dos governos. Anos de desequilíbrios e a eclosão da crise do final da década passada/início da atual acabaram então criando as condições para que os respectivos Parlamentos nacionais aprovassem medidas de ajustes e mudanças trabalhistas e previdenciárias que, em contextos anteriores, nunca tinha sido politicamente viável passar pelo crivo legislativo.

É interessante especular acerca do que poderá resultar dessas modificações, projetadas ao longo do tempo, daqui a alguns anos. Observe-se, por exemplo, esta matéria publicada no jornal *Valor Econômico* no dia 26 de dezembro de 2012, tendo como título "Espanha busca competitividade com custos trabalhistas menores" e que informava o seguinte:

> A adoção, pela Espanha, de cortes salariais para restaurar a competitividade sem abandonar o euro está começando a dar frutos. Pelo menos assim parece aos olhos de Pablo García, um operário de 34 anos de idade na indústria automobilística que acabou de ser contratado depois de um ano de desemprego (...) Agora que os custos de mão de obra estão em queda e que a legislação do premiê Mariano Rajoy facilita para as empresas cortar salários e reorganizar pessoal, montadoras como a Ford Motor, Renault e Peugeot estão incrementando a produção na Espanha (...) Um forte aumento das exportações e dos investimentos das empresas estrangeiras indica que a Espanha está, discretamente, sendo transformada.

A esses ajustes – por vezes dramáticos – pelo qual algumas das economias citadas estão passando, soma-se a realidade prévia de alguns países da Europa Oriental que, por terem feito seu "dever de casa" com antecedência, saíram relativamente incólumes da crise. Isso não se aplica a casos muito complicados como, por exemplo, o da Hungria – há muitos anos um problema no interior

daquele bloco – nem a outros países historicamente bem mais atrasados que o resto no seu processo evolutivo, como a Bulgária. A percepção de avanços, porém, é válida, em maior ou menor medida, para economias como a Polônia e, de certa forma, mesmo para aquelas nações que, tendo sido inicialmente muito golpeadas pela crise, conseguiram depois se recuperar com certo vigor, como alguns países bálticos.

Acresça-se a essa lista uma longa relação de economias emergentes que têm avançado a passos largos no caminho da integração mundial. Mesmo sem falar dos casos paradigmáticos e campeões do crescimento nos últimos anos, como China e Índia, há um vasto conjunto de países que têm se empenhado em se perfilar melhor na grande disputa dos mercados internacionais.

Veja-se, por exemplo, esta análise do RGE Analyst Blog, publicado dia 15 de janeiro de 2013 no EconoMonitor, no site http://www.roubini.com, tendo como título "Por que Brasil não acompanhou os seus pares em 2012?". Diz o autor:

> O final do quarto trimestre de 2012 mostrou uma dinâmica interessante na região da América Latina. Em particular, uma forte desaceleração da inflação em todos os países com regime de metas de inflação, com exceção do Brasil. (...) O que é mais interessante é que, enquanto México, Chile, Peru e Colômbia usufruíram um crescimento maior que o do produto potencial em 2011 e 2012, o Brasil cresceu menos. Por quê? Eu penso que isso se deve em parte às diferenças entre os respectivos regimes de política econômica. Em 2012, México, Chile, Colômbia e Peru se destacaram: credibilidade reforçada dos respectivos Bancos Centrais com seus mandatos ligados ao regime de metas; clareza e principalmente previsibilidade acerca das escolhas referentes à acumulação de reservas e intervenções de mercado pelas autoridades; ausência de controles de capital punitivos; debate rico sobre o tema ou implementação de reformas macroeconômicas; respeito pelo capital privado e seu papel no crescimento; ambiente amigável para o investimento privado; autonomia do Banco Central para tomar decisões técnicas; e um mix consistente de políticas. O câmbio apreciou ao longo do ano; reformas em vários campos como mercado de trabalho, política fiscal, educação e energia estiveram em debate ou foram aprovadas; as expectativas de inflação permaneceram ancoradas; a contabilidade fiscal foi clara; a confiança permaneceu elevada; a demanda doméstica continuou alta; e o investimento continuou crescendo. O Brasil, enquanto isso, tem sido crescentemente intervencionista. As autoridades têm apelado a uma variedade de medidas hostis na tentativa de definir uma situação econômica ótima: controles de capital voláteis e imprevisíveis têm sido implementados para controlar a cotação do Real, controles de preços (como no setor elétrico) têm sido implementados para contornar pressões inflacionárias e condicionalidades trabalhistas têm sido amarradas a estímulos à indústria. O mix subótimo de políticas corroeu a credibilidade do Banco Central e do Ministro da Fazenda; as expectativas de inflação permaneceram elevadas; a dinâmica inflacionária prejudicou a economia; as metas fiscais só têm sido alcançadas com métodos contábeis arbitrários; as metas oficiais têm se mantido divorciadas da realidade; e, o que é mais importante, há uma falta de reconhecimento que os problemas que o país enfrenta se localizam internamente.

INCENTIVOS: TUDO ERRADO

No capítulo sobre a questão fiscal, apontamos para o absurdo que é o fato de o Brasil ter um desemprego inferior à metade do que era em 2003 e gastar muito mais com despesas de seguro-desemprego. Isso *per se* denota uma ineficiência fora de série na utilização dos recursos públicos e faz lembrar a frase de H. L. Mencken, antigo jornalista norte-americano famoso pelas suas frases corrosivas, de que "todo homem decente se envergonha do governo sob o qual vive". Entretanto, o problema vai além da questão fiscal e está na essência dos problemas de baixo crescimento que a economia está começando a viver. A palavra-chave, aqui, para entender a questão, é "incentivos". E o subtítulo, por assim dizer, é "rotatividade".

O script envolve um drama em três atos. No primeiro, o trabalhador é empregado, tem carteira de trabalho, passa um tempo empregado e tempos depois ganha direito a usufruir do seguro-desemprego, se vier a perder o emprego. No segundo ato, por ação individual ou combinada com o empregador, o trabalhador é demitido, fazendo jus ao recebimento do seguro-desemprego durante alguns meses, nos quais, como continuará fazendo algum "biscate", somando a renda dos biscates com a do seguro-desemprego, poderá, no limite, ter uma renda maior que quando estava empregado. No terceiro ato, com o mercado de trabalho "bombando", ele volta a ser contratado com carteira de trabalho assinada.

Esse enredo tem um grande vencedor: o trabalhador, que consegue "uma graninha extra". E um agente que em geral atua com indiferença diante do fato: o empregador. O problema é que essa "crônica de uma demissão anunciada" tem um grande perdedor: o país. A pergunta óbvia é: que incentivos a empresa tem em estimular o funcionário a se aprimorar, treinar a pessoa, gastar com a melhora na formação de um profissional, se desconfia que pouco depois, com esses incentivos perversos, ele irá embora? Não há nada sequer vagamente parecido, no âmbito dessas relações trabalhistas, à relação de fidelidade mútua que existe entre trabalhadores e empresas, por exemplo, no Japão. Neste, os empregados costumam ficar anos e anos na mesma empresa e esta, por sua vez, tem uma visão empresarial que leva em conta essa perspectiva. Tudo diferentemente do script antes descrito.

No Brasil, na verdade, há um mercado dual. No caso das grandes empresas e, particularmente, no caso de algumas delas que têm essa "marca", existe essa visão de longo prazo, há muito investimento em treinamento e os funcionários ficam muitos anos no emprego. Já em empresas menores, a rotatividade é elevada, o apelo do seguro-desemprego muito alto e, consequentemente, o investimento na melhora da formação de mão de obra no interior das empresas deixa muito a desejar. O resultado é uma combinação infeliz de trabalhadores satisfeitos, empresas resignadas – e baixa produtividade média do país. No curto e médio prazo, isso faz com que o que alguns denominam "Índice de felicidade" do cidadão médio seja elevado. No longo prazo, é um desastre. É razão, como diria Nelson Rodrigues, para sentar no meio-fio e "chorar lágrimas de esguicho".

UMA QUESTÃO CULTURAL

No fundo, as questões aqui tratadas denotam um problema cultural mais grave, difícil de atacar e certamente agravado nos últimos 10 ou 11 anos de exaltação oficial e sistemática de nossas virtudes como sendo muito maiores do que a rigor são. Gustavo Ioschpe, colunista da revista *Veja*, tem repetido com insistência essas questões. Há algum tempo, ele escreveu um artigo apropriadamente intitulado "Preparados para perder". Nele constava na "chamada" a frase "No mês de julho, foram disputados outros Jogos Olímpicos: os escolares. Tivemos as Olimpíadas de Química, Física, Matemática e Biologia. Das 142 medalhas de ouro distribuídas nessas competições, o Brasil ganhou... zero!". Na época, escrevia ele, após o pobre desempenho esportivo brasileiro nas Olimpíadas de Pequim:

> A impressão que ficou de nossos atletas é que seus fracassos se deveram mais a questões psicológicas do que financeiras ou estruturais. E isso importa não por causa da Olimpíada, que tem valor apenas simbólico, mas porque essa mentalidade se reproduz em toda a vida nacional, com consequências reais. (...) Não temos apenas carências materiais a nos complicar a vida: **temos uma cultura que abomina a competitividade, desconfia dos vitoriosos e simpatiza com os fracassados**. Quando o nadador César Cielo, não por acaso treinado nos Estados Unidos, declarou que iria em busca do ouro, muita saliva foi gasta para deixar bem claro que se tratava de 'autoconfiança' e não 'arrogância'. (...) Só no Brasil se vê um chororô constante e público de favoritos que foram vencidos por seus nervos. Só aqui um atleta, depois de cair sentado em sua competição, é recebido com festa e escola de samba. **Nós valorizamos o esforço mais do que o resultado. Acreditamos que o sofrimento do percurso redime o fracasso da chegada, ao contrário dos países que dão certo, em que o sucesso do resultado é que redime o sofrimento do percurso.** (...) Como é impossível elevar todos aos píncaros da glória, já que as aptidões individuais são diferentes, o objetivo passa a ser a mediocrização total. (...) Esse é sem dúvida um traço cultural, difuso, do brasileiro. Mas não há dúvida quanto ao *locus* no qual essa mentalidade é mais amplamente difundida e inculcada: a nossa escola. A ojeriza à meritocracia em nossas escolas vem sob a desculpa de que a competitividade pode causar profundos danos à psique das crianças.[20]

As raízes de nossos problemas em matéria de produtividade talvez sejam profundas, localizando-se em épocas muito antigas e relacionadas com as origens do próprio país. O comentário de mestre Buarque de Holanda (Sérgio, não Chico) sobre a América Latina em *Visão do Paraíso*, de 1968, cai como uma luva para o país:

> Se os primeiros colonos da América inglesa vinham movidos pelo afã de construir, vencendo o rigor do deserto, uma comunidade isenta das opressões religiosas e civis por eles padecidas em sua terra de origem, os da América Latina se deixaram atrair pela esperança de achar em suas conquistas um paraíso feito de riqueza, que a eles se oferecia sem reclamar labor maior, mas sim como dom gratuito.

O problema é que a etapa em que o crescimento podia se dar no Brasil "sem reclamar labor maior" está chegando ao fim. E origens históricas não são necessariamente uma predestinação. Mais de uma nação soube dar guinadas relevantes no seu processo de desenvolvimento. O dilema pode ser reagir contra a acomodação ou capitular. Resta saber que caminho seguirá o país.

POUCOS BERNARDINHOS

Bernardinho, o nosso "Bernardinho do vôlei", além de treinador de primeiro nível mundial, é um conhecido palestrante sobre questões de motivação. Nessas palestras em empresas e auditórios de todo tipo, ele costuma dizer que "se não buscarmos melhorar sempre, apesar do sucesso, estamos fadados à queda". A propósito disso, em artigo publicado no espaço mensal do jornal *Valor Econômico*, há vários anos, um dos autores do livro começou seu encontro mensal com os leitores com as seguintes palavras:

> Há anos, nós, torcedores do Flamengo, temos nos conformado em escapar da Segunda Divisão. Flertamos durante meses com o rebaixamento, até que na última rodada nos livramos de cair e ficamos felizes. O resultado está aí. Em contraste, Bernardinho, o técnico de vôlei, é um comandante que se consagra campeão do mundo em um domingo e na segunda-feira já está cobrando o treinamento e começando a preparar a seleção para a competição seguinte. As economias que dão certo funcionam como o Bernardinho. Se continuar seduzido pela mediocridade, o Brasil corre o risco de ter a cara do Flamengo.[21]

Hoje, quase 10 anos depois daquele artigo, sem querer soar cabotino, aquela advertência se revelou acertada. Noves fora o cenário de horror que o Flamengo atravessou depois do curto período de glória em que se consagrou campeão brasileiro e antes da modesta recuperação do time em 2013, o Brasil se acomodou, depois de 2005 não fez maiores reformas, a produtividade nunca se tornou uma obsessão e o resultado não demorou a aparecer quando o país se aproximou do pleno emprego: os limites ao crescimento agora estão aí, visíveis, escancarados.

Infelizmente, no Brasil, o tipo de mentalidade de superação do nosso comandante da Seleção masculina de vôlei, o técnico Bernardinho, é claramente pouco disseminado. Num país com óbvias limitações para crescer, onde a mão de obra caminha para ter uma expansão anual de apenas 1% e onde a produtividade da mão de obra cresce em torno de apenas 1,5% a.a., em média, com crescimento medíocre, vive-se um panorama de aceitação tranquila do quadro vigente. Somos um país feliz que cresce pouco. Michael Porter, o guru da administração, com sua frase de que "aumentar a produtividade de uma economia no longo prazo deveria ser o principal objetivo da política econômica. Esforços do governo para estimular a demanda de curto prazo não garantem a prosperidade do país no longo prazo", não teria público por estas paragens.

[16] Thomas Mc Craw. *O profeta da inovação*. Editora Record, 2010, página 15.
[17] Thomas Mac Craw, *op. cit*, páginas 10-11.
[18] Lula, em discurso feito em Guarulhos, São Paulo, no dia 24 de novembro de 2006, citado no blog noblat1.estadao.com.br.
[19] *Financial Times*, 15 de janeiro de 2013.
[20] Revista *Veja*, 1º de setembro de 2008, destaques nossos.
[21] Fabio Giambiagi, *Jornal Valor*, 7 de novembro de 2005.

CAPÍTULO

7

O monumento à ponte

Nossa época quer biografias heróicas, pois, diante da carência de lideranças politicamente criativas, busca no passado exemplos mais elevados. Desde Plutarco, biografias heróicas elevam as almas, intensificam as forças, levantam os espíritos, sendo necessárias para cada nova geração. Mas na vida real, verdadeira, raramente são as figuras superiores, de ideias puras, que decidem na esfera do poder político, e sim uma categoria muito inferior, porém mais hábil: os personagens de bastidores. Decisões de importância histórica são tomadas, não segundo a razão, ou a responsabilidade, mas por indivíduos ocultos, de caráter duvidoso e inteligência limitada. A cada dia verificamos que no jogo pecaminoso da política, ao qual os povos confiam cegamente seus filhos e seu futuro, não são os homens de visão ética e de convicções inabaláveis que vencem, mas sim aqueles aventureiros profissionais, artistas de mãos gatunas, palavras ocas e nervos gélidos.

Stephen Zweig, autor de *Brasil – país do futuro*, de 1941[22]

O MONUMENTO À PONTE

Era meados da década de 1970 e a viagem no Passat pelas estradas de um dos estados nordestinos transcorria tranquila, quando o carro, transitando por uma estrada relativamente plana, passou por baixo de um viaduto. O detalhe relevante é que à direita e à esquerda do viaduto não havia rigorosamente nada. O viaduto, na verdade, era um pedaço de estrada, perpendicular à que o carro estava percorrendo e depositado em cima de duas paredes laterais: uma espécie de "U" invertido jogado no meio do agreste. O espanto dos visitantes diante da cena inusitada gerou a pergunta óbvia: "O que foi isso?"

A resposta, em meio às gargalhadas de quem estava acostumado a comprovar o espanto dos visitantes, não se fez esperar: "Isso é um monumento à ponte."

Na teoria, a tal "ponte" era uma etapa de uma estrada nunca concluída. Na prática, era mais uma das tantas obras sem sentido, incompletas, mal concebidas e mal-acabadas, Brasil afora. Provavelmente, alguém teria levado uns "trocados" para fazer a obra, mesmo que faltasse o projeto do complemento da ponte. Hoje, quase 40 anos depois, não dá para dizer que o país tenha mudado muito nesse aspecto.

A figura do político como "atravessador" de obras se tornou cada vez mais comum e, hoje, a grande mudança que há em relação àquela época é que o problema mudou de nível hierárquico, não ficando mais restrito ao nível do parlamentar local ou do prefeito, o que lembra a frase de Edward Everett Hale, historiador norte-americano do século XIX, que diante da pergunta *Do you pray for the Senators, Dr. Hale?*, respondeu prontamente: *No, I look at the Senators and I pray for the country*.

As deficiências da infraestrutura brasileira decorrem de um conjunto de fatores e não são fruto apenas de uma única causa. Quais são eles? Uma lista incompleta das mazelas nacionais nesse campo aponta, no mínimo, para as seguintes razões, que iremos esmiuçar no restante do capítulo:

i) falta de recursos
ii) escolhas equivocadas
iii) inércia administrativa
iv) duplicação de investimentos
v) politização das decisões
vi) incompetência gerencial

vii) mudanças de orientação dos governos
viii) preconceito ideológico

Ainda que em outro contexto, defrontado com os dramas da sua Argentina, o escritor Jorge Luis Borges certa vez manifestou o seu desânimo com a situação daquele momento, dizendo que "em outras épocas, eu estava muito inquieto pelo meu país, mas agora estou desesperado". É o sentimento que prevalece quando assistimos à repetição do mesmo script na infraestrutura, nos mais diversos níveis de governo, gestão após gestão.

O DEVER DE CASA QUE NÃO FOI FEITO

O primeiro problema da infraestrutura no Brasil é a escolha de prioridade dos governos: estes preferem alocar seus recursos em outras rubricas, que dão mais retorno político a curto prazo. O resultado é o quadro exposto na Tabela 7.1, atualizado com base nas estimativas do responsável pela estatística original, Cláudio Frischtak, especialista em temas de infraestrutura.

A tabela não se refere apenas a recursos públicos, pois parte dos investimentos e setores nela listados são privados. Entretanto, ela reflete duas coisas. Em primeiro lugar, a insuficiência de recursos, na parte que cabe ao investimento público, sempre escasso em relação às necessidades do país. E, em segundo lugar, as resistências ideológicas a um programa mais ativo de concessões e privatizações, que poderiam "driblar" a escassez de verbas, mas enfrentam outro tipo de problema: o preconceito contra o ingresso de capitais privados em áreas que, por razões muito mais emocionais que lógicas, são quase sempre vistas como "essenciais" ou "estratégicas".

Como resultado desse conjunto de fatores, o Brasil gastou em infraestrutura em 2012, como proporção do PIB, menos do que no começo da década passada – em 2001 – e aproximadamente o mesmo que na média da década 2001/2010, média essa considerada baixa. O país teria que ter mudado as suas prioridades de gasto para privilegiar o investimento em detrimento do consumo, tanto a nível governamental como sob a ótica privada – o que não foi feito. O Brasil deveria ter "pisado no acelerador" com esse tipo de gasto – o que não aconteceu. Como em tantos outros aspectos da realidade nacional, isso traz consequências.

QUANDO ERRAR CUSTA CARO

Além da falta de recursos, há uma longa relação de entraves ao investimento, relacionados com áreas onde há recursos e seria perfeitamente possível que o investimento fosse maior, não fosse a coleção de erros oficiais.

O caso mais emblemático disso nos últimos anos foi o que ocorreu no setor de petróleo. Este era objeto de monopólio da Petrobras até 1995, quando foi aprovada Emenda Constitucional acabando com tal monopólio, ato esse seguido dois anos depois pela adoção da chamada "Lei do Petróleo" de 1997. Essa Lei estabeleceu as condições sob as quais o capital estrangeiro poderia vir ao país, investir no setor e ser devidamente remunerado. Assim, ele remeteria às suas matrizes lucros e dividendos, mas, ao mesmo tempo, geraria royalties e recursos tributários para as unidades federativas envolvidas. No rastro da aprovação daquela lei, o setor vivenciou uma época áurea: foram feitas sucessivas rodadas de licitação (uma por ano); o investimento e a produção aumentaram significativamente; a Petrobras – em sociedade com empresas estrangeiras – tornou-se uma empresa maior, mais transparente e mais sofisticada do que era até então; os estados e municípios produtores foram muito beneficiados; e a arrecadação federal associada à exploração do produto cresceu ano após ano. Cabe registrar que esse êxito empresarial e setorial – que trouxe grande reconhecimento ao país, diga-se de passagem – iniciado no Governo FHC, se manteve por um bom tempo no Governo Lula, no qual foram feitas novas rodadas licitatórias e as regras do jogo foram mantidas durante anos.

TABELA 7.1 Investimento em infraestrutura no Brasil (% PIB)

Setor	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2001/10
Energia elétrica	0,70	0,78	0,60	0,51	0,59	0,68	0,53	0,61	0,58	0,60	0,62
Telecomunicações	1,69	0,66	0,47	0,69	0,66	0,52	0,47	0,80	0,56	0,42	0,69
Transporte	0,58	0,43	0,32	0,37	0,50	0,53	0,55	0,76	0,94	0,93	0,59
Aeroportos	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03	0,04	0,02	0,01	0,01	0,02	0,03
Portos	0,02	0,03	0,01	0,03	0,02	0,03	0,09	0,06	0,05	0,12	0,05
Hidrovias	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,01	0,01
Saneamento	0,17	0,09	0,03	0,25	0,23	0,24	0,13	0,21	0,23	0,21	0,18
Total	3,22	2,04	1,48	1,89	2,04	2,05	1,80	2,46	2,39	2,31	2,17
Setor	2011	2012									

Energia elétrica	0,55	0,63
Telecomunicações	0,50	0,56
Transporte	0,75	0,71
Aeroportos	0,03	0,06
Portos	0,11	0,16
Hidrovias	0,00	0,00
Saneamento	0,17	0,20
Total	2,11	2,32

Fonte: Elaboração de Claudio Frischtak, em Infraestrutura e desenvolvimento no Brasil, in Fernando Veloso, Padro Cavalcanti, Fabio Giambiagi e Samuel Pessoa (organizadores), *Desenvolvimento econômico – uma perspectiva brasileira*. Elsevier, 2013. Os autores agradecem a Cláudio Frischtak a gentileza pela revisão e atualização dos dados.

O problema é que a lei de 1997 embutia uma espécie de "vício de origem", aos olhos dos críticos: trazia a marca do "neoliberalismo" de FHC. Por isso, os setores mais ideológicos do governo, quando foi anunciada a descoberta do pré-sal, viram nisso a alternativa para "recuperar as rédeas do processo" para o país, mudando a legislação. Em vez de, simplesmente, aproveitar o novo contexto para aumentar o *government take*, algo comum em tais circunstâncias, o governo usou o seu "rolo compressor" e aprovou no Congresso uma mudança do modelo regulatório, que, no marco da exploração do pré-sal, modificou a regra de distribuição dos royalties e estabeleceu a exigência de tornar a Petrobras operadora de todos os campos e deter 30% de participação nos consórcios que disputassem as novas áreas de exploração.

Em entrevista à revista *Piauí*, Haroldo Lima, ex-presidente da ANP, dá seu testemunho do tipo de problemas que interferiram na gestão do setor:

> Em 2010, decidida a mudança do marco regulatório, Haroldo Lima procurou o presidente e expôs sua preocupação. "Tive uma longa conversa com Lula sobre a urgência de a ANP realizar a 11ª Rodada de licitação, que estava suspensa desde o ano anterior", contou. Alertou que, para as empresas, os leilões eram fundamentais. O presidente ouviu com atenção e concordou em liberar a rodada. Lima já ia comemorar quando Lula avisou que antes consultaria a então candidata Dilma Rousseff sobre o assunto. Queria saber se a decisão poderia influenciar a campanha. Quando Lula falou que ia consultar a Dilma, eu pensei: "Ih, não vai ter leilão." (...) O receio era justificado. O presidente procurou Lima pouco tempo depois e disse: "Olha, nada feito. O pessoal da campanha acha que a rodada vai atrapalhar a candidata." A preocupação era de que o leilão pudesse irritar parte da esquerda, principalmente a ala sindical da Petrobras, até hoje inconformada com a quebra do monopólio.[23]

A política tinha atropelado as decisões técnicas.

Como resultado desse tipo de atitude e das incertezas regulatórias criadas, houve uma paralisia das novas rodadas que se manteve durante anos – até 2013

– a ponto de, em 2012, a área sob concessão ter caído para apenas 114.000 km^2, contra 341.000 km^2 em 2009. Portanto, as atividades de exploração e produção ficaram durante anos restritas aos campos já licitados e aos blocos já cedidos à Petrobras, em vez de o setor ter conservado o *momentum* dos investimentos no ritmo em que vinham até que, com a descoberta do pré-sal, tentou-se dar uma "virada de mesa" na regulação.

Esse caso, especificamente, não diz respeito estritamente à infraestrutura, mas é emblemático de como erros oficiais podem custar caro e explicar a carência de investimentos.

O "DOLCE FAR NIENTE"

A inércia administrativa é certamente um de nossos maiores vícios nacionais. Muitas vezes, quando se vai analisar por que um determinado projeto não deslancha, verifica-se que tinha havido uma reunião seis meses antes, na qual fora decidido que seriam tomadas as providências para agilizar algo e... nada foi feito depois.

Os exemplos, nas diversas esferas da administração pública, são abundantes, assim como são os entraves ao investimento. Em geral, os problemas mais comuns são:

- Desapropriações. Muitas vezes, é preciso fazer um investimento numa determinada área geográfica, mas se o investimento é federal, tem-se o problema de que há prédios que pertencem ao governo estadual; ou se o investimento é municipal, o problema é que no meio há galpões que pertencem à companhia Docas etc. Essas questões tomam muito tempo e envolvem mudanças de propriedade, com longas negociações, nem sempre conclusivas.
- Falta de articulação política. Quando há vários órgãos da mesma esfera de governo envolvidos, é preciso chegar a um entendimento em relação ao que se chama de "matriz de responsabilidades", ou seja, o velho "quem faz o quê", tarefa que se torna mais difícil quando algum investimento envolve diferentes níveis de administração e, no limite, os três (prefeitura, governo estadual e governo federal).
- Impedimentos ambientais. A temática ambiental tem estado cada vez mais presente no processo decisório nas mais diversas instâncias e, por vezes, passar pelos órgãos de controle ambientais é um requerimento importante para que os processos de investimento deslanchem, o que exige dar as explicações adequadas a eles para poder conseguir as liberações.
- Embargos judiciais. É comum que um juiz de primeira instância paralise um investimento, processo esse que, na base de liminares sucessivas, em geral começa a percorrer as instâncias superiores da Justiça. Nesses casos, o Executivo precisa estar apto para dar resposta adequada e em tempo hábil, para que as legítimas preocupações que determinaram o

impedimento inicial sejam atendidas e gerem uma resposta apropriada ou uma correção de procedimentos.

O fato é que todas essas questões implicam que alguém precisa tomar providências, articular ações, arbitrar em caso de conflitos etc. E, não raras vezes, o que acontece quando se avalia por que algum investimento "não anda", é porque em alguma instância do processo alguém não fez o que devia: a desapropriação não foi feita, as esferas de governo não se entenderam, o problema ambiental não foi resolvido, o embargo judicial permaneceu sem que ninguém tenha se manifestado a respeito etc. É a inércia elevada ao seu mais alto grau.

O ESFORÇO REDOBRADO

Certa vez, o prefeito de uma cidade da Argentina, cujo partido acabara de perder as eleições presidenciais, cunhou uma frase verdadeiramente antológica: "Temos que correr para ajudar o vencedor." Em um país de pessoas cândidas, a frase traduziria apenas o legítimo e saudável desejo de ajudar em prol do bem comum. No mundo real, a frase denotava apenas o desejo de se reacomodar rapidamente no tabuleiro político, para, malgrado a opção eleitoral feita, manter o acesso às verbas federais. Afinal de contas, como já rezava um outro político latino-americano, filosofando acerca das profundas convicções dos seus colegas de partido: "Para nós, só há uma coisa pior do que a traição: a planície."

Na tentativa de os governos subnacionais se manterem próximos do poder central, o que interessa não é tanto a obra em si, mas a chance de receber recursos. Isso significa que a qualidade do que vier a ser feito com esse dinheiro – na hipótese de que algo venha a ser feito, o que nem sempre ocorre, como comprovam de vez em quando os órgãos de controle – é um fator secundário diante da preeminência de receber a verba. No país dos escândalos em série, em todos os níveis administrativos e com os mais diversos partidos, não é incomum tais recursos serem muitas vezes utilizados, na prática, como financiamento de campanha.

Se a qualidade do gasto não é um atributo relevante do processo, não é de estranhar o que ocorre volta e meia Brasil afora. Há de tudo: desde a estrada municipal na qual o asfalto resultado de um convênio X tem que ser refeito um ano depois de colocado, pela sua baixa qualidade, até a obra do estádio de futebol para a Copa que remodela um estádio que, nos 15 anos anteriores, já tinha passado por duas reformas, passando pela obra de contenção que tem de ser refeita porque a primeira não evitou o deslizamento de terra, a aquisição de ônibus dois anos depois da anterior porque os anteriores ficaram enferrujados sem terem sido utilizados etc. Os exemplos de desperdício de recursos e obras que nada mais são do que a repetição de investimentos anteriores malfeitos são moeda corrente Brasil afora.

Quase 30 anos atrás, na pré-história da informática nacional, um colega nosso estava acabando a tese de mestrado e passando os capítulos para o estagiário lançar os resultados no computador. Faltando dois dias para a defesa,

num desses momentos infelizes da vida de um estagiário, este, ao invés de copiar do arquivo A para um arquivo B (vazio) fez o contrário. Ao copiar um arquivo B (vazio) para o arquivo A, ele simplesmente apagou a tese, que naquele momento não possuía um back-up. Recuperando o fôlego após o pré-infarto sofrido, o nosso amigo solicitou ao seu infeliz assistente que, para redimir o erro, redigisse novamente a tese – felizmente para nosso amigo, previamente impressa – em novo arquivo, coisa que o coitado fez, em longas e extenuantes jornadas de quase 20 horas. Superado o incidente e já serenados os ânimos, o nosso colega economista, conhecido pelo seu senso de humor, neste caso acompanhado de um elementar dever de reconhecimento, começou a lista de agradecimentos na versão final da tese com as palavras dirigidas "ao estagiário X, pelo esforço redobrado...".

O problema do investimento em dobro é que, assim como o nosso amigo não colheu qualquer benefício de escrever duas vezes a tese, fazer duas vezes o mesmo investimento gera um resultado completamente diferente de dobrar um investimento para fazer algo diferente. Ou seja, asfaltar uma rua e um ano depois ter que repetir o trabalho é muito diferente de asfaltar duas ruas. E o problema é que o Brasil se caracteriza por jogar recursos públicos fora fazendo "esforços redobrados".

O GOVERNO FATIADO

A politização de processos decisórios que deveriam ter bases técnicas é sempre um problema. Há mais de sete décadas, com a experiência de estar no governo já há muitos anos, Winston Churchill já pontificava acerca de quais eram os principais inimigos do controle das finanças públicas, com sua famosa recomendação às autoridades: "*Don´t fear the opposition. Fear your colleagues in the Cabinet.*" E ele não conheceu a realidade político-partidária brasileira atual!

Com pano de fundo similar em relação à voracidade das pastas por recursos e a mesma língua mordaz, Antonio Delfim Netto costuma refutar aqueles que argumentam de forma "excessivamente cartesiana" na tentativa de alcançar maioria parlamentar para alguma tese, dizendo que "no Brasil, o pior instrumento de convencimento que se pode usar no Congresso para alguém votar por algo é a lógica". É por conta da dificuldade de satisfazer a muitos aliados que, muito antes de Churchill, Napoleão Bonaparte teria dito que "prefiro lutar contra uma coalizão a liderar uma".

O fato é que as características da transição política no Brasil em 1985 – quando a disputa no Colégio Eleitoral levou à necessidade de estabelecer uma série de acordos regionais, para que a oposição alcançasse a maioria com Tancredo Neves, tendo José Sarney como vice – levou a que, nas palavras de um proeminente político, "o Brasil fosse fatiado como um salame". A rigor, ainda na época dos militares, na Presidência do General Figueiredo, por exemplo, o BNDES era da "cota" de Antonio Carlos Magalhães, o "ACM". Numa época, este era também "dono" da pasta das telecomunicações, de enorme influência política nos tempos da Telebrás com suas operadoras estaduais, cada uma dona de grande número de cargos para preencher com indicações políticas. Com a chegada de novos participantes à mesa para o ato de "cortar o salame", o PSDB, o antigo PFL e o PMDB ganharam a sua "cota" nos governos Itamar e FHC, depois de um breve interregno com Collor, que independentemente das razões que levaram à sua saída do Alvorada, claramente não soube jogar o jogo do poder. Depois, já com o PT no governo – e sempre com o PMDB sentando à mesa – o número de comensais foi se ampliando.

Esse sistema, funcional à prática do que Sérgio Abranches qualificou como "presidencialismo de coalizão", gera dois tipos de problemas. Por um lado, se o Presidente da República – ou a Presidente – de plantão dá carta branca ao

partido que detém uma pasta ministerial, ele cede frações de poder, pois nessa pasta não vai mandar nada. E – o que é pior – arrisca-se a ver o governo envolvido em escândalos por conta das trapalhadas de algum ministro mais interessado em fortalecer financeiramente o seu grupo político que em prestar bons serviços à população. Por outro, se o(a) presidente, preocupado(a) com esse risco, decide nomear um secretário executivo da sua mais absoluta confiança, deflagra um conflito intestino na pasta, com grande risco de os grupos do ministro e do secretário executivo serem ambos vítimas do chamado "fogo amigo".

O fato é que, em qualquer dos dois cenários, o investimento se ressente, seja pela falta de traquejo técnico dos condutores da pasta apontados por suas vinculações políticas, seja pela paralisia decisória que resulta das brigas internas no ministério.

Refletindo sobre certas características infernais da nossa democracia e o jogo de interesses ao qual muitas vezes o governante, por melhores que sejam suas intenções, é levado a se curvar, o ex-ministro da Educação de FHC, Paulo Renato de Souza, fez certa vez, amargamente, a seguinte reflexão: "Seria cômico, se não fosse trágico, ver os mesmos nomes que nos tosquiaram, agora se tosquiarem", ao assistir os mesmos personagens de outros partidos defenderem os mesmos interesses fisiológicos no governo do PT que sucedeu ao dos "tucanos".

UMA CONFISSÃO

Ineficiência é outro problema sério da administração pública. Getúlio Vargas concluiu certa vez, vendo o misto de falta de ousadia de uma parte dos seus ministros e excesso de liberalidades de outra, que "metade dos meus homens de governo não é capaz de nada – e a outra é capaz de tudo". Infelizmente, o diagnóstico continua se aplicando a outros governos, muitas décadas depois da sua morte.

Más escolhas, decisões equivocadas, quando não a prática pura e simples de irregularidades de todo tipo, foram marcas registradas de algumas pastas ministeriais durante muito tempo. Órgãos de triste memória, que de tão marcados chegam em alguns casos a ter que mudar de nome e sigla, são exemplos de até onde podem chegar os limites da má gestão. Esta foi educadamente qualificada de "malfeito" pela Presidente Dilma Rousseff quando, por conta de uma sucessão de denúncias, viu-se levada a se desfazer de alguns dos seus auxiliares na Esplanada.

A ineficiência – para usar o que talvez seja um eufemismo – é consequência direta dos males antes listados. Órgãos públicos com valores muito claramente associados à ética e ao zelo na utilização de recursos públicos, com quadros técnicos de carreira e poucas indicações políticas, são muito menos propensos a serem pilhados em escândalos e a aparecerem nas páginas policiais. Já naqueles com um longo retrospecto de "falcatruas", decisões técnicas rotineiramente desrespeitadas e nos quais quem manda são os "indicados" dos partidos A, B ou C, as irregularidades de todo tipo tendem a ser moeda corrente.

Independentemente de a razão dos problemas ser ou não um delito, a própria prática de executar projetos malfeitos já é *per se* um fator de enormes prejuízos. Como sabe qualquer pessoa que tenha participado da gestão de um simples prédio, uma especificação técnica mal definida pode implicar perdas enormes, mesmo que ninguém embolse um tostão indevidamente. Descrevam-se erradamente os requisitos para a impermeabilização da garagem de um prédio, por exemplo e muito provavelmente, após ter gasto R$ 200 mil ou R$ 300 mil, o prédio terá que refazer o serviço porque o trabalho foi mal realizado.

Nesse sentido, não deixa de ser algo chocante a sinceridade de diagnóstico feita no segundo ano do Governo Dilma Rousseff por um importante funcionário do Ministério dos Transportes, que em declarações ao jornal *Valor*

Econômico publicadas no dia 4 de junho de 2012, em matéria cujo título foi "Metade das estradas está sem conservação", manifestou-se nos termos assim expostos:

> A gravidade da situação é reconhecida por Jorge Fraxe, diretor-geral do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). O general que assumiu o comando da autarquia em setembro do ano passado diz que tudo o que tem feito de lá para cá é tentar destravar essas obras. "A doença do DNIT se chama projeto. O que eu encontrei aqui foram 30.000 km de confusão. São contratos vencidos, outros barrados pelo TCU, outros abandonados, todo tipo de problema... Tudo está sendo totalmente revisto porque **100% dos projetos têm problemas. Está tudo errado**. Tudo o que encontrei aqui até hoje é passivo." (destaques nossos)

O que chama a atenção é que ele não disse algo como "alguns projetos têm problemas" ou "50% dos projetos têm problemas" e sim, com total franqueza, que **todos** (frise-se: "todos", nas palavras dele) os projetos tinham problemas. Isso, depois de quase 10 anos de exercício do poder por parte do mesmo grupo político, não deixa de ser uma poderosa autocrítica.

OS ZIGUEZAGUES

Outro problema sério que tem travado a evolução dos investimentos é representado pelas idas e vindas das opiniões oficiais. Mesmo estando acostumados com o padrão em que um governo entra e decide mudar as prioridades implementadas pelo governo anterior, o que chama a atenção nos últimos anos é a frequência com que os ziguezagues ocorrem numa mesma administração ou na administração de um mesmo grupo político.

Tome-se, como exemplo, esta descrição dos fatos feita em artigo da *Folha de S.Paulo*, no dia 26 de dezembro de 2012, tendo como título "Concessão e arquitetura de aeroportos" e como subtítulo "Em Guarulhos, o edital ignorou que já havia um ótimo projeto de ampliação. Ele custou caro, mas será jogado fora". No texto, Fernando Serapião escreve:

> Os problemas na concessão dos aeroportos brasileiros foram reconhecidos até mesmo por integrantes do governo. Mas pouco se tem falado na arquitetura dos terminais – e no consequente conforto. Ainda no Governo Lula, a Infraero começou a projetar novos terminais, seguindo as burocráticas e lentas licitações. Em Guarulhos, a licitação de projeto foi vencida em 2009 por um consórcio de várias empresas projetistas – estrutura, hidráulica, elétrica etc. (...) Após dois anos de labor, o desenho foi apresentado publicamente, sem decepção: em forma de avião, o desenho do terminal 3 não só era original por sua cobertura tecnológica, semelhante aos encontrados em projetos high-tech, como reverberava o modernismo brasileiro. Ciente da urgência, o grosso da área construída utilizava elementos pré-moldados, deixando a sofisticação para a porção visível... Mas eis que a ANAC, ao preparar o edital para a concessão, simplesmente desconsiderou o projeto coordenado pela Infraero. O edital transferiu para o consórcio vencedor, Invepar, a decisão de construir ou não o terminal projetado pela Infraero. Mais que isso, incentivou o sepultamento do desenho ao diminuir o padrão de conforto da nova construção. (...) É importante lembrar o desperdício: o governo está jogando no lixo um projeto de R$ 22 milhões, pronto para ser construído.

Problemas similares têm ocorrido em diversas áreas. Ficando no tema aeroportuário, cabe recapitular como se deram os acontecimentos. No começo do segundo Governo Lula, o governo tinha decidido adotar a concessão privada dos principais aeroportos do país, mas não avançou nada, por divergências no interior do governo acerca do significado da iniciativa (ah! "Privatização", essa palavra maldita...). Já no Governo Dilma, inicialmente foram leiloados os aeroportos de Guarulhos, Viracopos e Brasília, mas a imprensa noticiou que o governo não estaria satisfeito com o resultado. Em vez de conservar o modelo e mudar as exigências colocadas para os consórcios candidatos – por exemplo, elevando o requisito em termos de número de milhões de passageiros/ano dos aeroportos já operados pelos candidatos, como

prova de experiência no tema – o governo perdeu meses e meses de tempo. Nesse período, tentou-se definir um modelo alternativo baseado no controle da infraero com sócios privados minoritários, modelo esse que obviamente não conseguiu arregimentar um único interessado – que grande operador mundial aceitaria ficar submetido à Infraero? – até finalmente o martelo ser batido para a repetição do modelo original daqueles três aeroportos, mas com requerimentos maiores para os interessados.

O fato é que se chegou assim ao terceiro ano de governo e ao décimo-primeiro ano de administração do PT sem que o controle de aeroportos como o Galeão no Rio de Janeiro ou Confins em Belo Horizonte tivesse saído das mãos da Infraero, com todos os percalços disso resultantes. Finalmente, nos últimos meses de 2013 o leilão foi feito e as concessões para esses dois aeroportos acabaram tendo um vencedor, o que é muito bom para o país. O problema é que os contratos serão assinados em 2014, sem que exista uma única razão para que essas decisões não tivessem sido tomadas em 2003. Tudo é muito lento no Brasil.

Indefinições e idas e vindas têm marcado também outras áreas de infraestrutura. Isso ocorreu nas rodovias, onde o sistema de concessão pelo menor preço da tarifa – anunciado com pompa por Lula quando estava na Presidência, em contraste com o sistema de venda pelo maior preço de outorga, associado às rodovias paulistas, caras mas em perfeito estado – se revelou até agora um fiasco. Ocorreu, por exemplo, também nos portos, cujo marco regulatório no começo de 2013 ainda estava indefinido e só foi votado em meados daquele ano, novamente com muito atraso. Diante disso, a postura tradicional do empresariado, como não poderia deixar de ser em tais circunstâncias, foi o tradicional *wait and see*. No fundo, essa espera é parte do "custo Brasil".

O PRIMEIRO MANUAL A GENTE NUNCA ESQUECE

Resta, por último, tratar de outro elemento, certamente menor que em outros países e menos relevante que no passado, mas ainda presente no Brasil: o preconceito ideológico. É verdade que o Brasil não tem cometido os desatinos de outros vizinhos barulhentos da região, adeptos da filosofia dita "bolivariana", seja lá o que isso quiser dizer no século XXI. E cabe reconhecer que muitos daqueles que nos anos 1980 pregavam a moratória das dívidas externa e interna fizeram um saudável exercício de *aggiornamento*, para se adaptarem aos tempos atuais. O ranço do intervencionismo estatal, porém, tem estado presente como um vício indelével em vários traços da administração pública, ao longo dos últimos anos.

Isso nos remete a um velho comercial, famoso entre aqueles que têm 40 anos ou mais de idade, em que uma moça de 13 ou 14 anos se olhava no espelho, começando a se ver como mulher e, enquanto cobria seus seios com a nova peça que estava vestindo, uma voz em off dizia que "o primeiro sutiã a gente nunca esquece". Anos depois, baseado nesse comercial, um amigo nosso, economista ortodoxo da melhor cepa, já nos tempos de FHC, brincando com outro amigo, também integrante do governo mas treinado na heterodoxia, ao discutirem acerca de uma medida que estava em cogitação naquela época, dizia com ironia para o colega: "É, estou vendo que o primeiro manual a gente nunca esquece...".

O comentário se aplica a diversas ações do atual governo. É verdade: não se pode dizer que contratos estejam sendo rasgados como na estatização da Repsol na Argentina. Sim, o país está recebendo dezenas de bilhões de dólares de investimentos estrangeiros, em contraste com nossos irmãos bolivarianos. Porém, o intervencionismo está na matriz de formação da maioria dos integrantes do governo e isso, inevitavelmente, norteia muitas das suas ações, desde o abundante financiamento público através das instituições financeiras oficiais, até o que ocorreu no setor elétrico.

Vale lembrar que, no setor de energia, existia a perspectiva de fim das concessões em 2015, e a solução do problema tinha sido protelada durante anos. Em 2012, de repente, da noite para o dia, apresentou-se para as empresas interessadas na renovação das concessões a possibilidade de fazê-lo mediante uma substancial redução das tarifas e com as empresas tendo que se decidir

acerca da renovação dos contratos antes da Medida Provisória (MP) ter sido votada. Isso, formalmente, gerava a possibilidade de elas se comprometerem em função de uma perspectiva de marco legal X e este depois ser modificado. O fato – ao qual ainda nos referiremos em outras passagens do livro – deixou sequelas, marcou o governo com a pecha de ser fortemente intervencionista e reduziu o preço de energia. Isso, exatamente em circunstâncias em que o descompasso entre oferta e demanda no setor estava se tornando mais agudo, quando uma alternativa muito mais adequada teria sido promover leilões para a renovação das concessões e deixar que o mercado ajustasse o preço.

A mesma filosofia acerca da concepção do papel do Estado explica a demora em conceder os aeroportos à iniciativa privada; a enorme resistência ao uso da palavra "privatização"; e a insistência inicial em dar à Infraero um papel de destaque na configuração do setor aeroportuário brasileiro.

UM MUNDO VIRTUAL

Há uma máxima segundo a qual "em política pode-se tudo, menos evitar as consequências". O mesmo vale para a economia. O país está pagando o preço de não ter se preparado adequadamente para quando chegasse o fim da "etapa fácil" do crescimento, baseada na ocupação de pessoas originalmente desempregadas e da capacidade ociosa existente em 2003. A partir de 2004, tivemos 10 anos ao longo dos quais deveríamos ter aprimorado muito mais nossa educação, melhorado a poupança doméstica, dado um salto na infraestrutura etc. Tudo que, na prática, não ocorreu.

As nossas deficiências começam a serem expostas a olho nu, ao mesmo tempo em que o artifício político de jogar a culpa no governo anterior já não "cola" mais – FHC já tem mais de 80 anos! – e acusar a oposição pelos problemas seria risível, dada a dimensão raquítica dela no Congresso. A saída passa a ser então a tentação de criar uma espécie de "mundo virtual" ou "universo paralelo", onde tudo vai bem e os problemas não aparecem.

Felizmente para o país, a Presidente Dilma tem agido de forma institucionalmente irrepreensível em diversos casos e nós temos sistemas de *checks and balances*, de pesos e contrapesos que se equilibram e funcionam melhor do que em países como a Venezuela ou a Argentina, onde a força do poder central é claramente maior que no Brasil. Mesmo assim, é importante evitar-se o risco de que a propaganda oficial crie uma atmosfera de bem-estar em áreas onde claramente há problemas, dificultando a solução dos mesmos. Essa espécie de "autismo" alcança o paroxismo na Argentina, onde a negação oficial da inflação chegou ao extremo de "desenhar" os números do INDEC – o IBGE argentino. Não temos nada parecido aqui. No debate teórico-partidário, porém, tal risco de criar um "universo paralelo" existe, como exposto por exemplo neste post do ex-presidente do PT, José Dirceu: "Os PACs 1 e 2 deixarão, em pouco mais de uma década, um legado sem precedentes na nossa história, em áreas nas quais havia flagrante abandono e lentidão por parte dos governos anteriores: saneamento, transporte público, habitação, energia, rodovias, portos, aeroportos, ferrovias, hidrovias, irrigação e eclusas."[24] O contraste entre esse relato e a situação de penúria da nossa infraestrutura não poderia ser mais flagrante.

A MODO DE CONCLUSÃO

O país tem que evoluir de um modelo de crescimento fortemente baseado na expansão do consumo, como o que, de um modo geral, prevaleceu de 2004 até agora, para outro arranjo sustentável, baseado no investimento e na melhoria da produtividade. Otaviano Canuto, vice-presidente do Banco Mundial e representante brasileiro em órgãos multilaterais em épocas anteriores, indica corretamente o caminho, em entrevista à revista *Época*, ao falar do desafio de passarmos de um país de renda média para outro de renda alta.[25]

Nas palavras dele, o Brasil tem de

> avançar no ritmo necessário para a educação de qualidade. O país tem de fazer a transição para um sistema que premie o desempenho dos professores e em que os estudantes tenham melhores resultados em exames como o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA) da OCDE. Além disso, precisa recuperar a capacidade de investir em infraestrutura, a tradicional – transportes, energia – e a avançada, de telecomunicações. Se as deficiências de infraestrutura forem enfrentadas, o efeito em aumento de produtividade e redução de gargalos será tamanho que abrirá oportunidade de o país continuar crescendo substancialmente. (...) A experiência dos asiáticos revela também que a infraestrutura adequada e no lugar certo é uma condição necessária para o sucesso. Refiro-me à infraestrutura básica e à mais sofisticada, de telecomunicações (banda larga). Esse é um pilar necessário para a circulação de ideias e inovações. (...) Nos casos em que houve um salto, há a percepção, por parte do investidor, de que quem introduz inovações pode se apropriar do retorno obtido. (...) Outro ponto que ajudou foi certa flexibilidade do mercado de trabalho. A contratação, num sistema rico em inovações, tem de ser mais flexível do que num sistema de produção em massa, porque os resultados são muito mais incertos. O fôlego da transição dependerá de haver uma estrutura física e institucional que a sustente e um ambiente amigável para a tomada de riscos.

Estas questões nos remetem para o próximo ponto: a educação. Mais um ponto daquilo que os espanhóis chamam de "asignaturas pendientes" (o "dever de casa" que falta fazer). Uma das tantas.

---

[22] Prefácio para a biografia *Joseph Fouché: retrato de um homem político*, livro de 1929.

[23] Consuelo Diéguez. O petróleo depois da festa. Revista *Piauí*, setembro 2012.

[24] José Dirceu. O papel do PT e da oposição no Brasil. *Revista Interesse Nacional*, julho-setembro de 2011, página 14.

[25] Revista *Época*, 23 de janeiro de 2013.

CAPÍTULO

8

A Finlândia não é aqui

Educação é o que resta depois de ter esquecido tudo
o que se aprendeu na escola.

Albert Einstein

UM CRIME HISTÓRICO

O escritor Victor Hugo dizia que "quem abre uma escola, fecha uma prisão". Talvez seja a frase que melhor simboliza a importância da educação para uma sociedade, especialmente uma com indicadores de pobreza (ainda) elevados e níveis de insegurança também altos, como é o caso da sociedade brasileira.

Ao mesmo tempo, a frase não reflete adequadamente o tipo de escolhas que o governante enfrenta na decisão acerca de como se dará a alocação dos recursos orçamentários. O grande problema da educação, sob o ponto de vista da lógica política, é que o retorno social do maior investimento no setor vai se dar 10 ou 20 anos depois, quando o(a) menino(a) e o(a) jovem que frequentou as aulas se tornar um(uma) profissional que vai contribuir para o bem-estar da cidade, do estado ou do país. Por isso, muitas vezes o governante prefere aplicar os recursos em algo mais "visível", que gere um retorno mais rápido em termos da avaliação da sua atuação por parte do eleitorado. Por esse tipo de "contabilidade política", Alejandro Toledo, com a experiência de ter sido presidente do Peru, declarou certa vez, de forma pertinente, que ao pensar no longo prazo, "implementar políticas de Estado implica, para o líder político, ter coragem de saber que não terá o crédito reconhecido por aquilo que inicia".

O Brasil, nesse sentido, cometeu um crime histórico. Quando a miopia de curto prazo predomina nas decisões de um governo, seja ele municipal, estadual ou federal, pode-se culpar o governante de plantão. Quando ela se manifesta, governo após governo, nas diversas esferas da gestão pública, pode-se dizer que foi o país que falhou.

Historicamente, nossa educação foi relegada a segundo plano desde os primórdios, no esforço das autoridades por "construir um país". Samuel Pessôa e Fernando de Holanda Barbosa Filho expõem com precisão esse descaso:

> Aos olhos de hoje, é difícil entender que a sociedade tenha se mobilizado pelo "petróleo é nosso!" e que não tenha havido movimento equivalente pelo ensino básico público universal e de qualidade. Evidentemente, inúmeras motivações devem explicar essa escolha. Certamente uma delas deve ser a falta de diagnóstico que havia na época. Acreditava-se que educação e saúde eram consequência do desenvolvimento, em vez de mola propulsora. O trabalho de Américo Barbosa de Oliveira publicado no fascículo de julho-dezembro da revista *Econômica Brasileira*, intitulado Educação, um investimento a longo prazo, expressava de forma cristalina essa visão.[26]

E o que dizia tal trabalho? Transcrevemos a seguir:

> Embora a educação ou a saúde pública sejam fatores necessários ao desenvolvimento econômico, isso não significa que constituam a mola desencadeadora do processo de desenvolvimento, a ponto de justificar a absorção de recursos excessivos em prejuízo de investimentos em indústria, transporte, maquinaria agrícola, abastecimento de energia elétrica etc. (...). O problema fundamental da sociedade brasileira é o desenvolvimento. Se este marcha bem, os outros problemas vão encontrando solução. Se o desenvolvimento estanca, todos os problemas se agravam e a própria ordem social periga.[27]

O que se deseja com esta introdução é enfatizar que o descaso com nossa educação básica vem de longe. Na realidade, a inserção do tema como um elemento importante da matriz de desenvolvimento de um país se dá nos anos de Paulo Renato Souza no Ministério de Educação do Governo FHC. Na sua gestão, sob o lema "Toda criança na escola" se tenta – e se consegue – ampliar consideravelmente a frequência na escola até a faixa etária associada à juventude e se estabelecem as primeiras tentativas de aferir a qualidade dos cursos, no âmbito das universidades.

O problema, nos anos que se seguiram, não é que o Brasil não tenha avançado – pois avançou, sem dúvida – e sim que o resto do mundo o fez também. Em relação ao que o país deveria estar fazendo na matéria, estamos muito atrasados.

O EXEMPLO DOS OUTROS

O que faz da Finlândia, localizada em um espaço geográfico com um dos climas mais inóspitos da Terra, ser um dos países com maior Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do mundo e uma referência em matéria de tecnologia? Certamente, a chave é a educação, base da grande riqueza daquela sociedade, onde o conhecimento tornou-se o principal ativo do país.

O que fez dos Estados Unidos uma grande potência mundial, depois de ter enfrentado uma guerra civil no século XIX? O salto educacional do seu povo no século XIX e primeiras décadas do século XX.

O que explica o "milagre" da Coreia do Sul, país comparável ao Brasil nas décadas de 1960 e 1970 e hoje uma nação desenvolvida? O que aconteceu com a educação: na geração que hoje tem entre 55 e 64 anos (quem está ingressando na terceira idade) a proporção desse grupo de pessoas que concluiu a educação secundária é de 45% na Coreia e de 84% na Alemanha, refletindo o fato de que há 40 anos estudava-se muito mais na Alemanha que na Coreia. Hoje, para os mais jovens, na faixa de 25 a 34 anos – grupo de adultos jovens – enquanto na Alemanha 87% das pessoas nessa faixa concluíram a educação secundária, a proporção na Coreia do Sul chega a estonteantes 98%. No Brasil mesmo nesta faixa, tal proporção é de apenas 57%. É preciso explicar alguma coisa para entender por que a Coreia deixou o Brasil "comendo poeira"? Definitivamente, a Finlândia não é aqui (nem a Coreia).

Veja-se esta matéria, publicada no jornal *O Globo* no dia 18 de janeiro de 2013, tendo como título "Boom da educação em ritmo chinês" e subtítulo "País investe para ter 195 milhões de graduados em universidades até 2020 e concorrer com o Ocidente". A matéria diz que:

> até 1996, apenas um em cada seis chineses de 17 anos concluía o ensino médio, mesma proporção dos Estados Unidos em 1919. Agora, três em cada cinco chineses terminam essa etapa, a exemplo dos Estados Unidos nos anos 1950. A China está a caminho de alcançar, em sete anos, a atual taxa americana de conclusão do ensino médio, de 75%.

Já a Tabela 8.1 resume os dados referentes à educação superior, mostrando não apenas a proporção da população de 25 a 64 anos que completou a universidade, mas também a porcentagem dentro de cada geração (25 a 34 anos, 35 a 44, e assim por diante). A última coluna mostra o aumento da proporção de cada geração com ensino superior completo entre a geração mais

velha (55 a 64 anos) e a mais nova (25 a 34), de forma a capturar o esforço educacional de cada país.

TABELA 8.1 Proporção da população com educação superior (por geração) em 2011 (%)

País/Idade (anos)	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64	Incremento
Alemanha	28	28	29	27	26	2
Austrália	38	45	41	35	30	15
Áustria	19	21	21	19	16	5
Bélgica	35	42	39	31	25	17
Brasil	12	13	12	11	9	4
Canadá	51	57	58	48	43	14
Chile	29	41	30	23	21	20
China (2009)	5	6	5	3	3	3
Coreia do Sul	40	64	49	28	13	51
Dinamarca	34	39	37	31	28	11
Eslováquia	19	26	17	16	14	12
Eslovênia	25	34	28	22	16	18
Espanha	32	39	37	27	19	20
Estados Unidos	42	43	45	41	41	2
Estônia	37	39	35	37	35	4
Finlândia	39	39	47	41	31	8
França	30	43	36	22	19	24
Grécia	26	33	28	24	19	14
Holanda	32	41	34	29	26	15
Hungria	21	28	21	18	16	12
Irlanda	38	47	43	31	23	24
Islândia	34	39	39	31	24	15
Israel	46	45	50	45	45	0
Itália	15	21	17	11	11	10
Japão	46	59	51	47	31	28
Luxemburgo	37	47	40	31	28	19
México	17	23	15	16	12	11
Noruega	38	47	42	34	29	18
Nova Zelândia	39	46	41	37	33	13
Polônia	24	39	24	16	13	26
Portugal	17	27	19	11	11	16

Reino Unido	39	47	43	36	31	16
República Tcheca	18	25	18	17	12	13
Rússia	53	56	55	52	49	7
Suécia	35	43	39	31	28	15
Suíça	35	40	39	33	27	13
Turquia	14	19	13	10	10	9

Fonte: OECD (Education at a Glance, 2013).

Na Coreia do Sul, portanto, onde apenas 13% das pessoas da geração de 55 a 64 anos havia concluído o ensino superior, houve um incremento extraordinário, já que nada menos do que 64% da geração de 25 a 34 anos se formou na universidade, representando portanto um ganho de 51 pontos percentuais.

No caso do Brasil, onde apenas 9% da geração de 55 a 64 anos completou o curso superior, a proporção se elevou para 13% na geração de 25 a 34 anos, mostrando um incremento de modestos 4 pontos percentuais. Em termos absolutos, no que se refere à geração mais jovem, o país é o penúltimo colocado na amostra anteriormente, com desempenho superior apenas à China, onde só 6 % dessa geração obteve diploma de nível universitário.

Em artigo recente,[28] Gustavo Ioschpe notou que esse resultado ocorre apesar do aumento significativo dos "insumos educacionais". O gasto brasileiro em 2010 com o ensino básico ficou pouco acima dos observados na OECD medidos como proporção do PIB (4,3% contra 3,9%), enquanto o gasto com ensino superior equivalia a 0,9% do PIB, contra 1,6% na OECD. Alguém poderia ter a impressão de que o país gasta pouco com a educação universitária, mas isso é facilmente corrigível com o exame dos números da Tabela 8.2, que mostra o gasto por aluno como proporção do PIB *per capita*. O Brasil, em termos relativos, gasta na educação básica valores não muito distintos do que se observa nos países da OECD, mas, no que se refere ao ensino superior, gasta o equivalente a 105% de sua renda *per capita*, enquanto na OECD o gasto por aluno fica na faixa de 40% da renda *per capita*.

TABELA 8.2 Gasto por aluno como proporção da renda *per capita* (%)

	OECD	Brasil
Pré-primário	20	17
Primário	23	22

Secundário	26	21
Superior	41	105

Fonte: Unesco (citado por Gustavo Ioschpe)

O fato é que o resto dos países está se preparando com afinco para o mundo ao qual estamos nos dirigindo, de muita competitividade. A Índia já tem a vantagem de saber falar a linguagem universal dos negócios – o inglês – e exibe um impressionante desempenho de seus patrícios nas melhores Universidades dos Estados Unidos – com o detalhe de que agora esses jovens formandos estão voltando à sua Pátria. A China está massificando o envio de estudantes para fazer cursos universitários nos Estados Unidos e passando a ter Universidades de ponta, além de ter milhões e milhões de chineses estudando inglês desde cedo. A nação de Mao-Tsé-Tung era pródiga na exaltação das batalhas épicas contra o capitalismo, mas as lideranças que seguiram aquele na liderança do Partido Comunista Chinês souberam perceber onde estava o segredo para o desenvolvimento do seu povo. Elas canalizaram os esforços do país para um tipo de desenvolvimento que foi se tornando crescentemente sofisticado e deverá se basear mais e mais no conhecimento, deixando para trás a época dos conflitos ideológicos da Guerra Fria.[29]

O PAÍS DOS DIREITOS

Mais de um analista notou o contraste entre a proliferação com que a palavra "direitos" aparece na Constituição brasileira, em contraste com a extrema parcimônia com que a expressão "deveres" é citada. Isso denota claramente uma certa atitude do país. Não é de estranhar, portanto, que fiel a esse espírito, o ex-Presidente Lula, no começo do seu governo, tenha se manifestado com as seguintes palavras, no dia 13 de fevereiro de 2003:

> A democracia definitiva só irá acontecer quando, neste país, nós soubermos que todos, sem distinção de credo religioso, de raça, sem distinção de origem social, tenhamos tido acesso às coisas elementares que todo ser humano deva ter: o direito de trabalhar, o direito de morar, o direito de estudar, o direito de ter acesso à saúde e o direito de tomar café, almoçar e jantar todo dia.[30]

O mesmo Lula, poucos dias depois, voltou a se manifestar em termos similares, em 7 de abril de 2003:

> O que é necessário é que possamos determinar, enquanto Estado, Federação, União, uma política que faça que nossas crianças e jovens tenham, nas escolas, informações relevantes, tais como saber que precisam comer bem, que têm direitos que estão na Constituição, que têm direitos que estão no Estatuto da Criança e do Adolescente.[31]

Não há nada errado, é claro, em reivindicar direitos – muito pelo contrário. O problema é quando isso enseja cacoetes culturais que acabam se enraizando na população, com os indivíduos mais preocupados, na procura da melhoria do seu nível de vida, em reivindicar o "cumprimento dos direitos" do que em contribuir com seu esforço para a criação de riquezas do país. Direitos devem ser respeitados, naturalmente, mas eles precisam ser combinados com a devida valorização do trabalho e o desenvolvimento de uma cultura da superação. Caso contrário, em vez de termos jovens obcecados em produzir mais, teremos estudantes interessados em ingressar como cotistas a algum lugar; em vez de adultos querendo progredir, teremos grupos brigando por "vinculações" automáticas a algum orçamento público; e em vez de idosos ainda produtivos, teremos pessoas de 60 anos brigando por meia entrada. São atitudes que moldam o perfil de país que se deseja.

RAÍZES DO BRASIL

Sérgio Buarque de Holanda, no seu livro seminal *Raízes do Brasil*, faz um diagnóstico preciso acerca de algumas das características mais profundas da alma nacional. Nas palavras dele, nesse livro tão importante para a compreensão do país (e escrito em 1936!),

> nas formas de vida coletiva podem assinalar-se dois princípios que se combatem e regulam diversamente as atividades dos homens. Esses dois princípios encarnam-se nos tipos do aventureiro e do trabalhador. Já nas sociedades rudimentares manifestam-se eles na distinção fundamental entre os povos caçadores e os povos lavradores. Para uns, o objeto final, o ponto de chegada, assume relevância tão capital, que chega a dispensar, por secundários, todos os processos intermediários. **Seu ideal será colher o fruto sem plantar a árvore**. (destaques nossos).

Ele complementa o raciocínio com o seguinte fecho:

> O trabalhador, ao contrário, é aquele que enxerga primeiro a dificuldade a vencer, não o triunfo a alcançar. O **esforço lento, pouco compensador e persistente**, que, no entanto, mede todas as possibilidades de desperdício, tem sentido bem nítido para ele. (...) Existe uma ética do trabalho, como existe uma ética da aventura. (...) As energias e esforços que se dirigem a uma recompensa imediata são enaltecidos pelos aventureiros. As energias que visam à paz, à estabilidade, à segurança pessoal e **os esforços sem perspectiva de rápido proveito material passam, ao contrário, por viciosos e desprezíveis para eles.** (...) Entre esses dois tipos não há, em verdade, tanto uma oposição absoluta como uma incompreensão radical. (destaques nossos)

Note-se que, na sua essência, essas palavras, aplicadas aos tempos atuais, traduzem não o embate partidário entre dois grupos políticos – posto que a controvérsia entre os partidos se dá em um nível que beira a indigência – e sim o conflito entre as visões "reformista" e antirreformista do país. O que dizem os reformistas? Que é preciso aprovar uma série de medidas, sem as quais o crescimento tenderá a rarear no futuro. E o que é que sustentam aqueles que se opõem às reformas? Que é preciso induzir aumentos do consumo, distribuir renda, aumentar o crédito etc. ao mesmo tempo em que tais pessoas fazem oposição à reforma previdenciária, à reforma trabalhista etc. Mário Henrique Simonsen tinha uma reflexão que cai como uma luva para a compreensão desse tipo de dilemas, quando dizia que "o êxito da colheita é facilmente aferível pelas taxas de crescimento do produto real; já o da plantação não dispõe de qualquer indicador estatístico simples".

Analogamente, o mesmo pode ser dito sobre o tema da educação. Quem privilegia as políticas ativas de demanda vai optar sempre por estimular a

economia via mais gasto público ou através da redução da taxa de juros. Já a ênfase no lado da oferta deveria privilegiar o aumento da produtividade e uma maior eficiência da economia, associada a uma melhora da educação. Mais uma vez, o conflito se dá entre as visões de curto e de longo prazo, entre aqueles que aspiram a "colher o fruto sem plantar a árvore" e os que advogam justamente que se plantem mais árvores.

Situações nas quais a maioria da população tem grandes carências constituem sempre terreno fértil para que se privilegie o ato de "dar o peixe" ao invés de "ensinar a pescar", para usar uma metáfora conhecida. Quando Lula, em dezembro de 2006, na véspera do seu segundo mandato, disse que "não é possível governar este país com a racionalidade dos números. É preciso que haja uma combinação entre a racionalidade do cérebro e a racionalidade do coração", ele estava se comunicando diretamente com "seu" povo, falando uma linguagem compreensível a qualquer um, em favor da "racionalidade do coração". E, claramente, foi muito bem-sucedido nessa pregação e no segundo mandato, quando os indicadores de consumo e bem-estar melhoraram significativamente. O problema é que se deixou de prestar a devida atenção ao "esforço lento, pouco compensador e persistente" anteriormente citado. Entre incutir na população o sentimento de que o progresso depende do "esforço sem perspectiva de rápido proveito material" e a alternativa de aumentar o número de aposentados, as aposentadorias, os benefícios de todo tipo, o seguro-desemprego mesmo com o desemprego em queda, o salário do funcionalismo, enfim, tudo, o governo optou por aumentar tudo. Enquanto isso, os problemas de longo prazo continuaram sem serem atacados de frente. As consequências dessa estratégia estão começando a aparecer agora, anos depois.

MAL NA FOTO

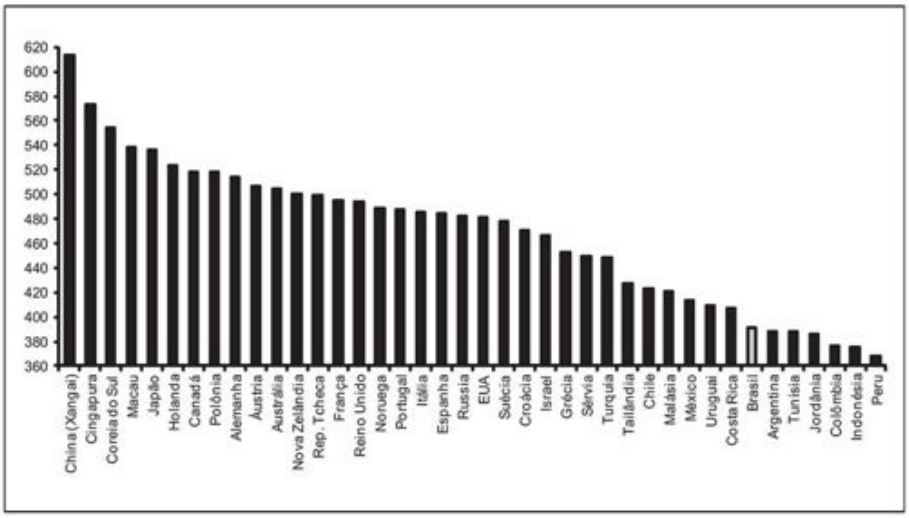
Durante muitas décadas, sabia-se que nossa educação ia muito "mal das pernas", mas não se tinha um "termômetro" claro para medir nosso atraso. Hoje, felizmente, o mundo da educação dispõe dos exames do Programme for International Student Assessment (PISA), que são o indicador por excelência para fazer comparações internacionais acerca da qualidade da educação de um país. A "fotografia" aparece exposta no Gráfico 8.1.

A posição internacional do país é simplesmente constrangedora. Em termos relativos, nessas provas, é como se numa Copa do Mundo de 32 times o país ficasse na posição 29 ou 30. O Brasil aparece muito mal na foto.

Por qualquer indicador internacional que se olhe, estamos mal. A proporção de alunos que conclui o ensino médio é muito baixa em termos comparativos, não só em relação aos países mais avançados, como também em relação a outras economias emergentes. Por exemplo, enquanto no Brasil apenas 6 de cada 10 pessoas na faixa de 25 a 34 anos concluíram o ensino médio, no Chile essa proporção é de 9 de cada 10 pessoas nesse grupo etário.

O número de anos médio de escolaridade da população é baixo, de apenas 2/3 em relação aos países de língua inglesa e 70% em relação aos "tigres" asiáticos. E o que é pior: o maior número de anos de escolaridade de épocas mais recentes não necessariamente se reflete em um melhor ensino. A porcentagem de estudantes com desempenho abaixo do mínimo no exame de matemática no PISA de 2012 foi de 23% na média da OECD, de notáveis 9% na Coreia e de nada menos que 67% no Brasil. (...) Estamos progredindo, mas o mundo também avança.

GRÁFICO 8.1 Nota média em matemática no PISA 2012 – Países selecionados


620
600
580
560
540
520
500
480
460
440
420
400
380
360
China (Xangai)
Cingapura
Coreia do Sul
Macau
Japão
Holanda
Canadá
Polônia
Alemanha
Áustria
Austrália
Nova Zelândia
Rep. Tcheca
França
Reino Unido
Noruega
Portugal
Itália
Espanha
Russia
EUA
Suécia
Croácia
Israel
Grécia
Sérvia
Turquia
Tailândia
Chile
Malásia
México
Uruguai
Costa Rica
Brasil
Argentina
Tunísia
Jordânia
Colômbia
Indonésia
Peru

A PEDAGOGIA ERRADA

Parte de nossa deficiência estrutural na educação resulta de uma concepção inteiramente errada acerca de como o ensino deve ser ministrado. O filósofo José Arthur Giannotti diz que "o professor hoje tem vergonha de dizer ao seu aluno: 'Você está reprovado'. E se é assim, a universidade está em risco". Como é essa a filosofia que reina nas faculdades nas quais os professores são formados, é natural que ela se irradie pelo sistema como um todo. Bobby Knight, famoso treinador de basquete nos Estados Unidos, dizia que "todo mundo tem vontade de vencer, mas poucos têm vontade de se preparar para vencer". Há um ambiente de enorme permissividade no campo da pedagogia brasileira.

Prestemos atenção no que diz José Pastore, um dos maiores especialistas em relações de trabalho no Brasil, em artigo publicado no jornal *O Estado de São Paulo* no dia 15 de janeiro de 2013, com o título de "Negociação e avaliação de desempenho". Diz ele:

> Em setembro de 2012, uma greve de sete dias dos professores de Chicago terminou com um acordo segundo o qual o governo municipal concordou em conceder um aumento salarial para a categoria de 3% para 2013 e de 2% para 2014. Por sua vez, os dirigentes sindicais aceitaram um mecanismo de pontuação segundo o qual os professores passam a ser hierarquizados em nível de desempenho. Os mal classificados terão de fazer cursos e melhorar sua atuação no prazo de um ano para, com isso, receberem o aumento de 2% em 2014. Se permanecerem na mesma condição, serão dispensados. (...) Inúmeras outras cidades americanas adotaram esse estilo de negociação coletiva. O Presidente Barack Obama quer levar essa prática para o nível nacional como parte do esforço que o governo vem fazendo para recuperar a qualidade da educação americana. (...) Coincidentemente, na Coreia do Sul, a prefeitura de Seul acaba de negociar um contrato coletivo com os professores na mesma direção. A medida recebeu total apoio da população e está levando outras prefeituras a adotarem o mesmo mecanismo.

Agora, pano rápido, no mesmo artigo, para tratar de nosso próprio quintal:

> Olhemos para o nosso caso. Em 2012, o Brasil amargou uma greve dos professores do ensino superior que durou quase quatro meses, tendo atingido 57 das 59 universidades federais. Além de elevados aumentos salariais, os sindicatos pleitearam a reestruturação da carreira docente em 13 níveis. (...) Durante quatro meses de negociação, falou-se bastante sobre o impacto daquela medida nas finanças públicas, mas não se tocou na importante questão do desempenho dos professores e muito menos na eventual vinculação do aumento salarial ao progresso comprovado dos alunos e ao avanço da pesquisa. (...) Aliás, a ausência de referência ao desempenho no trabalho tem sido a tônica das negociações coletivas do nosso setor público. Estas são altamente politizadas: os sindicatos repudiam os sistemas de avaliação com base no mérito e no desempenho de seus filiados em desacordo com suas próprias palavras, quando atacam a precariedade da educação brasileira e pouco se importando com os elevados aportes que nós, contribuintes, fazemos para manter seus salários e benefícios.

Talvez a análise mais contundente da nossa realidade tenha sido feita por Maria Helena Guimarães de Castro, braço direito do Ministro da Educação na gestão Paulo Renato Souza e depois Secretária de Educação do Estado de São Paulo. Diz ela, em entrevista à revista *Veja* concedida há alguns anos, na edição de 11 de fevereiro de 2008, em plena euforia do PIB no Brasil: "Em pleno século XXI, há pessoas que persistem em uma visão sindicalista ultrapassada e corporativista, segundo a qual todos os professores merecem ganhar o mesmo salário no fim do mês." E põe o dedo na ferida, ao dizer que

> se consagrou no Brasil um tipo de curso de pedagogia voltado para assuntos exclusivamente teóricos, sem nenhuma conexão com as escolas públicas e suas reais demandas. Esse é um modelo equivocado. No dia a dia, os alunos de pedagogia se perdem em longas discussões sobre as grandes questões do universo e os maiores pensadores da humanidade, mas ignoram o básico sobre didática. As faculdades de educação estão muito preocupadas com um discurso ideológico sobre as múltiplas funções transformadoras do ensino. Elas deixam em segundo plano evidências científicas sobre as práticas pedagógicas que de fato funcionam.

Cláudio Moura Castro, outro especialista, bate numa tecla similar:

> Os parâmetros de qualidade são determinados pelas práticas consagradas e não por elucubrações de professores. Há que aceitar a ideia de peneirar sistematicamente na busca dos melhores. É a crença na meritocracia, muito ausente no ensino acadêmico. Finalmente, é preciso muito esforço, muito mesmo. A fórmula: qualidade valorizada, seleção dos melhores, prática obsessiva e persistência.[32]

Erik Hanushek, um dos maiores especialistas mundiais no tema, com a experiência de ter analisado *n* países, tira as suas lições:

> De todos os fatores numa escola, certamente o que mais explica a excelência na sala de aula diz respeito à capacidade dos professores de despertar a curiosidade intelectual dos alunos e transmitir-lhes conhecimento. É algo básico, mas frequentemente ignorado. (...) A questão é que os diretores de escola raramente aplicam os critérios certos para rastrear os bons profissionais. Valorizam tempo de experiência e cursos de especialização, quando esses são fatores sem nenhuma relação relevante com a qualidade das aulas. Os educadores resistem a aceitar essa ideia.

E conclui sua análise focando sobre o nosso país: "Com o baixo nível apresentado pelos alunos brasileiros hoje, as chances de a economia deslanchar são mínimas."[33]

Ouça-se Simon Schwartzman, outro conhecido especialista e ex-presidente do IBGE:

> O conteúdo (do curso) é antigo, ultrapassado e há essa tendência maluca brasileira de obrigar a aprender qualquer coisa no ensino médio. Há sociologia, filosofia e qualquer coisa que alguém ache importante colocar como obrigatório no ensino médio. Uma escola pode até ensinar filosofia como

> opção, mas não obrigar todo mundo a aprender filosofia. Aluno tem que aprender matemática, português, as ciências exatas e entender como é o país em que vive. O resto é adicional.[34]

Concluímos com a frase lapidária de Gustavo Ioschpe, outro pregador de mudanças no meio:

> Há uma ideia no Brasil de que ser professor é um sacerdócio. Não é. É cargo profissional e o ocupante precisa ter competência e preparo. O problema é a formação dos professores e as práticas de sala de aula, onde ainda há uma visão ideológica, com viés protossocialista, de formar um cidadão crítico e consciente em vez de transmitir conhecimento e conteúdo.[35]

GASTAR PARA QUÊ?

Embora tenha se argumentado anteriormente que a educação é fundamental, é preciso resistir à tentação de acreditar que tudo se resume a gastar mais. Fernando Penteado Cardoso, na época presidente da Fundação Agricultura Sustentável, tem uma boa frase para definir a falta de cuidado com que muitas coisas são discutidas e decididas. Diz ele que "o Brasil é um país em que as pessoas acham muito, observam pouco e não medem praticamente nada". Algo assim se aplica à tese de que os problemas da educação no Brasil devem ser resolvidos simplesmente gastando mais no setor.

Peter Drucker, o "guru" da administração, dizia "*management is doing things right; leadership is doing the right things*". Pois no Brasil a liderança faz coisas erradas. É o caso do que aconteceu com o pleito de "aplicar mais recursos em educação". É preciso entender o seguinte: o Brasil gasta um pouco mais de 5% do PIB em educação, o que como proporção do PIB é mais do que gastam países diferentes como Estados Unidos, Espanha, Chile e Coreia do Sul. Esse gasto era de menos de 4% do PIB no ano 2000. E há que considerar o seguinte: entre 2010 e 2030, o número de brasileiros entre 5 e 19 anos, por razões demográficas, encolherá 19%. Portanto, mesmo que o percentual do PIB gasto em educação se mantenha, se o PIB crescer 3,5% a.a. – o que, convenhamos, não chega a ser uma taxa espetacular – mesmo assim o gasto em educação *per capita* vai aumentar 4,6% a.a. e mais de 145% em 20 anos. Trata-se de um aumento considerável.

Mesmo assim, uma combinação de lobby setorial e adesão de boa-fé a uma tese vista como popular aprova a elevação daquele percentual do gasto em educação para 10% do PIB, o que é simplesmente um disparate – Dinamarca gasta pouco mais de 6% do PIB em educação, França em torno de 5,5%, México menos de 5%, Alemanha 4%, Japão e China pouco mais de 3% etc.

Mais uma vez, uma tese é popular no país, sem que ninguém pare para pensar no que isso significa e nas consequências do fato. Todos os estudos relevantes indicam que os salários dos professores não são o principal determinante do desempenho dos alunos em sala de aula. Os trabalhos de Naercio Menezes Filho e de Fernando Veloso – entre outros – acerca do Brasil indicam claramente o rumo a seguir e não passam necessariamente pela alocação de mais verbas para o setor. Diz João Batista Araújo e Oliveira,

conhecido educador: "O país deve investir em educação, mas colocar dinheiro na equação atual é jogá-lo fora. O problema mais importante é a gestão. Não adianta pôr mais dinheiro no sistema atual porque ele vai ser mal gasto. É como pagar dois professores que não sabem ensinar: melhor é pagar somente um bom mestre."[36] Gustavo Ioschpe, mais uma vez, põe o dedo na chaga: "Se o Brasil tivesse a mesma relação professor/funcionário dos países desenvolvidos, haveria 706 mil funcionários públicos na educação – e não os 2,4 milhões que efetivamente temos, um óbvio excedente no sistema."[37]

Enfim, todas as vezes em que se briga por mais recursos no Brasil, toda a força é jogada na apropriação de mais verbas (o *input*) sem que ninguém fique muito preocupado com os resultados (o *output*). A pergunta que cabe fazer sempre é: "Gastar para fazer o quê?". Veja-se o que diz Andréas Schleicher, físico alemão que dirige os rankings de educação da OECD: "Em 2015, haverá duas vezes mais chineses com diploma universitário do que na Europa e nos Estados Unidos juntos. Tudo indica também que logo esses estudantes terão acesso, em seu próprio país, a algumas das melhores universidades do mundo."[38] E, cabe lembrar, na China, que gasta em educação 3% do PIB.

NOSSA (DES)EDUCAÇÃO

Uma boa educação é o resultado de anos de esforço, o que pode ser associado a um treinamento. Persistência, empenho, tenacidade, força de vontade, desejo de aprimoramento, busca da excelência, são todos atributos que devem estar associados a essa tarefa. Arthur Rubinstein, um dos gênios do piano, diz que "se não estudo um dia, eu percebo; dois dias e os críticos percebem; três dias e o público percebe". Já na nossa educação, prevalece a falta de compromisso, o descaso.

Mesmo em muitas das melhores escolas do país, o ensino deixa muito a desejar, pelo viés ideológico que impregna as aulas. Observe-se esta prova, ministrada em uma das melhores escolas do Brasil, sempre colocada no ranking entre os primeiros lugares no ENEM e dada a alunos de 12 anos na disciplina Geografia. Uma das questões era:

> Até os dias atuais, muitos países pobres ainda estão pagando os empréstimos tomados no exterior e mesmo tomando novos empréstimos. A consequência é muito grave pois, ao pagar as dívidas e os juros, resta-lhes pouco dinheiro para investir em educação, saúde, saneamento básico etc. Nessas condições, é difícil realizar o desenvolvimento econômico e social. A dívida externa torna-se um grande obstáculo para os países pobres. Cite dois obstáculos que essa dívida externa produz.

Talvez uma leitura rápida da questão não tenha permitido ao leitor perceber a quantidade de absurdos que essa questão encerra. Subliminarmente, o aluno é induzido a pensar que:

i. quem paga juros, deveria ser dispensado de amortizar o principal;
ii. a autoridade tem o poder de decidir entre pagar o serviço de uma dívida e outras rubricas de gasto; e
iii. dívidas não deveriam ser pagas, porque isso atenta contra o desenvolvimento.

O coitado do garoto ouve esse "besteirol" durante anos e é jogado no mundo aos 18 anos, com muitas ideias preconcebidas sobre as injustiças do mundo, mas sem ter a menor ideia de coisas práticas como, por exemplo, quanto ele vai ter que poupar por mês durante 10 anos para poder dar entrada na casa própria quando casar ou, ainda, quanto deveria contribuir por mês até os 60 anos para, a partir dessa idade, ter uma renda complementar de X. Ele sai da escola pensando que pagar juros é equivalente a amortizar a dívida e só depois de cair

na vida vai perceber que, se numa dívida de R$ 100 mil com juros de 1% ao mês, ele pagar R$ 1.000 todos os meses, depois de 100 meses a sua dívida não será de zero e sim de R$ 100 mil, "apesar de ter pago R$ 100 mil ao banco".

Qualquer indivíduo adulto minimamente familiarizado com as regras de funcionamento do capitalismo, com filhos em idade escolar estudando nas escolas que formam nossas elites, terá reparado que o material escolar distribuído nas aulas de Geografia e História é ligeiramente tendencioso. Mesmo nas aulas de Religião, pratica-se seguidamente uma catequese terceiro-mundista de quinta categoria. Observe-se o que está escrito em um desses livros de ensino religioso do segundo ano do ensino médio: "O sistema político atual faz com que os pobres paguem a conta dos ricos em todos os setores da sociedade. O neoliberalismo (capitalismo) incentiva a competitividade, o individualismo. Se quisermos ser solidários, temos que remar contra a correnteza e fazer algo para que o novo possa ser usufruído por todos." E ainda, poucas páginas adiante:

> Será que os meios de comunicação social nos apresentam os problemas de forma fragmentada, o que não nos permite enxergar o que a política neoliberal tem a ver com a queda de um variado número de grandes e pequenas empresas, com o desemprego, com a violência, com a fome, com a nossa indiferença às decisões políticas?.

Em resumo, enquanto na China há milhões de chinesinhos estudando inglês, no Japão incentiva-se o estudo das ciências exatas, na Escandinávia aprende-se várias línguas e em diversos países da Ásia absorve-se desde cedo a cultura do esforço, no Brasil os filhos da elite – que dirá então sobre a qualidade do ensino nas escolas públicas – aprendem que "a culpa é do sistema" e formam-se candidatos a futuros quadros de partidos radicais.

PERDENDO A CORRIDA

Barack Obama disse, mais de uma vez, que "o futuro pertence à nação que melhor educa seus cidadãos". É difícil, no mundo de hoje, um país aspirar a encontrar um lugar ao sol, no universo das nações, sem que haja uma preocupação-chave com o tema da educação. É verdade que o Brasil pôde se desenvolver no passado, mesmo com as notórias deficiências educacionais que tinha, mas cabe fazer duas ressalvas. A primeira é que, naquela época, o processo de urbanização trouxe para as grandes cidades um contingente enorme de mão de obra que, em que pesem as suas deficiências da educação, mudou de patamar, saindo do atraso mais absoluto para uma vida mais digna e justa. Sem precisar aguçar muito a memória, o filho de uma família de retirantes nordestinos virou torneiro mecânico, melhorou de vida e, anos depois, foi eleito Presidente da República.

A segunda ressalva é que o mundo em que um país podia se dar o luxo de negligenciar a educação está ficando para trás. Mesmo países em que a maioria da população foi indevidamente educada, como a China e a Índia, estão fazendo esforços enormes para sair dessa situação. Tais esforços explicam os saltos da produtividade média que essas economias estão dando e o seu crescimento das últimas décadas. Quando o filho de pais analfabetos completa o ensino médio, o aumento de produtividade da mão de obra que se processa numa sociedade entre uma geração e outra é enorme.

A questão da necessidade de melhorar a formação de nossa mão de obra para poder encarar o mundo que o Brasil terá pela frente nas próximas décadas deveria concentrar as atenções de nossas lideranças políticas. Não é isso, porém, o que se constata. Juan Bautista Alberdi, intelectual e político argentino do século XIX, definia com uma simples frase a essência da disputa pelo poder: "As grandes diferenças entre os políticos não são o resultado de eles pensarem de forma diferente e sim do fato de que todos ele querem o mesmo." Séculos antes, Carlos V, antigo Rei da Espanha, refletindo acerca da rivalidade com seu grande rival na conquista territorial de uma Europa na época marcada por guerras, concluía que "Francisco y yo estamos de acuerdo: ambos queremos Milán".

É preciso qualificar o debate político no Brasil e dar a ele mais conteúdo, para que, em vez de discutirmos questões menores até agora cruciais para o jogo

político miúdo da nossa Corte (Brasília) mas inteiramente irrelevantes no longo prazo, possamos nos concentrar na discussão de propostas para melhorar a preparação do país para os próximos anos.

Temos melhorado nossa educação. Em alguns estados, uns poucos municípios e raríssimas escolas individuais, há iniciativas inovadoras que merecem ser emuladas. Elas foram capazes de premiar os melhores professores, modernizar o sistema de gestão das escolas e incutir uma mudança de mentalidade nos alunos, configurando-se em exemplos promissores, com vistas ao desenvolvimento de potencialidades futuras. É algo insuficiente, porém, diante da dimensão dos desafios. E foi insuficiente o que o Brasil fez, na época das "vacas gordas" da fase ascendente do ciclo econômico iniciado em 2004, para se preparar para enfrentar com êxito os desafios dos tempos que virão.

Churchill, nosso velho conhecido e já *habitué* destas páginas, dizia no final da década de 1930, acerca da necessidade de enfrentar o perigo que vinha da Alemanha, que "o tempo da procrastinação e do adiamento está acabando. Está chegando o tempo das consequências". Nossos inimigos – a ignorância, o analfabetismo funcional, o despreparo – não são tão terríveis quanto o Exército de Hitler, mas no Brasil temos sido tão negligentes em relação a esses males, quanto o mundo foi inicialmente em relação ao nazismo. Festejamos muito e avançamos pouco. E – aqui também – o tempo da procrastinação e do adiamento está acabando.

---

[26] Samuel Pessôa e Fernando de Holanda Barbosa Filho. Educação, crescimento e distribuição de renda: a experiência brasileira em perspectiva histórica; in Fernando Veloso, Samuel Pessôa, Ricardo Henriques e Fabio Giambiagi (organizadores), *Educação básica no Brasil*. Elsevier, 2009, página 70.

[27] Américo Barbosa de Oliveira. Educação, um investimento a longo prazo. *Revista Econômica Brasileira*, volume III, número 3, julho/dezembro de 1957, página 391.

[28] *Veja*, 7 de julho de 2013.

[29] Considerando que, em termos históricos, o esforço de desenvolvimento chinês é relativamente recente, ele ainda não se refletiu plenamente em indicadores como os da Tabela 8.1, uma vez que quem nasceu na década de 1980 hoje está no grupo de aproximadamente 30 anos e pertenceu à geração que apenas sofreu os efeitos iniciais do crescimento. Certamente, porém, o processo experimentado pela China afetará cedo ou tarde a proporção de pessoas que concluem a Universidade.

[30] Abertura da reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social-CDES. Citado em Ali Kamel. *Dicionário Lula – um presidente exposto por suas próprias palavras*. Editora Nova Fronteira, 2009, página 257.

[31] Solenidade oficial em São Paulo. Citado em Ali Kamel, *op. cit.*, página 258.

[32] Revista *Veja*, 24 de fevereiro de 2010.

[33] Revista *Veja*, 13 de setembro de 2008.

[34] Revista *Educação*, edição 133.
[35] Entrevista ao jornal *O Globo*, 5 de junho de 2011.
[36] Revista *Veja*, 18 de agosto de 2012.
[37] Revista *Veja*, 7 de outubro de 2011.
[38] Revista *Veja*, 6 de agosto de 2008.

CAPÍTULO

9

O grande mito

A razão principal para a baixa produtividade é o fato de que nossa economia é uma das mais fechadas do mundo. Nos rankings do Banco Mundial e da Penn World Tables, somos a 169ª economia com a menor participação da corrente de comércio no PIB. Isso nos priva de importações que poderiam aumentar nossa produtividade e cria monopólios e oligopólios domésticos que não favorecem aumentos da produtividade, uma vez que não há inovação sem competição. O elevado protecionismo atual vai na direção contrária em relação ao que o país precisa para aumentar sua produtividade, que é integrar-se de forma competitiva aos fluxos internacionais de comércio.

Edmar Bacha. Protecionismo é ruim para o crescimento, em *The Brazilian Economy*, edição em inglês da revista *Conjuntura Econômica*, volume 4, número 12, dezembro 2012 (tradução livre dos autores)

A "INVASÃO DE IMPORTAÇÕES"

Em agosto de 2013, o governo não renovou a proteção que havia concedido a 100 produtos cerca de um ano antes. A reação foi imediata: Benjamin Steinbruch, vice-presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) publicou artigo na *Folha de S.Paulo* criticando a medida. Segundo ele, havia uma "invasão de importações", cujas consequências seriam nefastas, pois "a entrada indiscriminada de itens estrangeiros, muitas vezes subsidiados na origem, é uma das principais causas do processo de desindustrialização no país".[39]

Diga-se de passagem, aliás, que o mesmo Benjamin Steinbruch, três anos antes, em entrevista ao jornal *Valor Econômico*,[40] afirmava haver "um descontrole de importações" no país e defendia o fechamento da economia.

Quem lê essas afirmações, sem se dar ao trabalho de checar os números, poderia imaginar que o Brasil é um dos países mais abertos do mundo ao comércio internacional, uma espécie de "trouxa" de quem todas as demais nações se aproveitam, despejando aqui produtos que fazem competição feroz, quando não desleal, à produção nacional. Ledo engano.

O Brasil é, diferentemente, um dos países mais fechados do mundo às importações, senão o campeão neste quesito. Segundo dados do Banco Mundial, em 2010 o país apresentava a menor relação entre as importações e o PIB dentre todos os países para os quais este dado estava disponível. Algo similar vale para 2011 e 2012 e, para falar a verdade, para quase todos os anos entre 1960 e 2012.

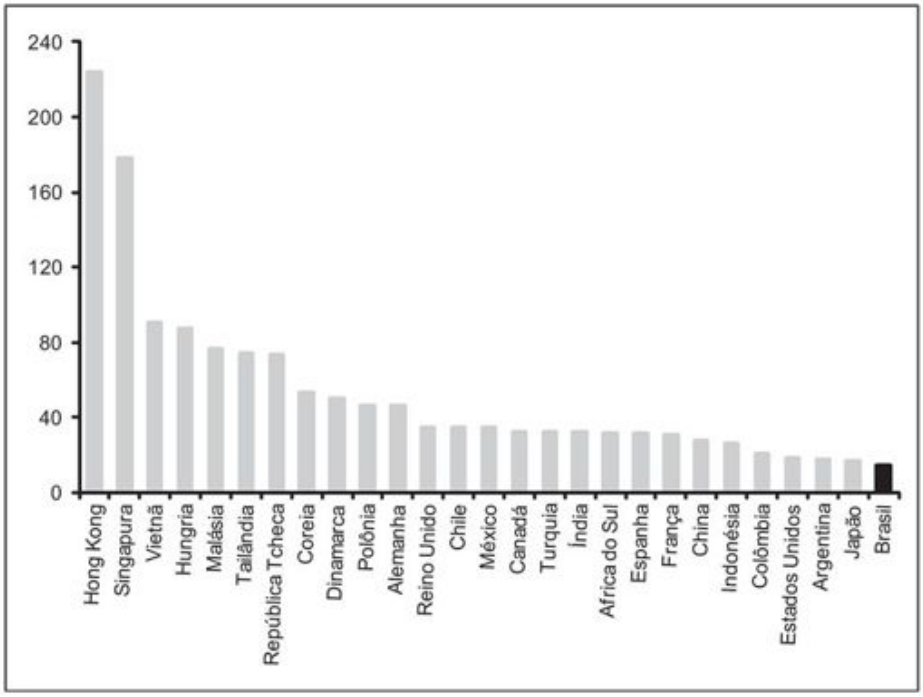
Mesmo com o devido desconto referente a economias muito pequenas (tipicamente ilhas), em que as importações (e exportações) frequentemente superam o próprio valor do PIB, os números do Gráfico 9.1 – que incluem a importação de bens e serviços – resumem a situação relativa do Brasil: no conjunto desses países, trata-se do último colocado no ranking importações *versus* PIB, tendo importado em 2012 o equivalente a 14% do PIB, contra 20% da Colômbia, 32% da Índia, 34% do Chile, 46% da Alemanha ou 53% da Coreia do Sul, para citar algumas poucas comparações. À luz disso, é impossível ler as declarações de Steinbruch e não se lembrar da frase do pensador norte-americano Upton Sinclair, segundo quem "é difícil conseguir

que um homem perceba alguma coisa, quando sua remuneração depende de não percebê-lo".

Ocorre que esta baixíssima proporção das importações com relação ao PIB pode, às vezes, dar a aparência de "descontrole". Parece um paradoxo, mas, na verdade, trata-se de um resultado lógico do fechamento do país ao comércio internacional, que pode ser ilustrado pelo seguinte exemplo.

Imagine dois países com mesmo PIB (100 bilhões de dólares, euros, ou qualquer outra moeda) em que cada nova unidade de consumo requer 0,3 novas unidades de importações. Supomos, para simplificar, que, em ambas as economias, o valor do consumo é igual ao PIB (100), mas a primeira é mais aberta, exportando e importando 80 unidades, enquanto a segunda, mais fechada, exporta e importa apenas 10 unidades.

GRÁFICO 9.1 Importações de bens e serviços: países selecionados – 2012 (%PIB)



Dando sequência ao exercício mental, pergunta-se o que ocorreria com as importações caso o consumo crescesse 10% em cada um destes países. No primeiro país, o consumo aumentaria em 10 unidades, o que requer 3 novas unidades de produtos importados. Como o país já importava 80, o aumento percentual das importações é de 3 ÷ 80 = 3,75%.

Já no caso do segundo país, o aumento do consumo é o mesmo (10 unidades), assim como o das importações (3 unidades). No entanto, essas 3

unidades representam um crescimento de 30% (!) relativamente ao nível inicial das importações (10 unidades).

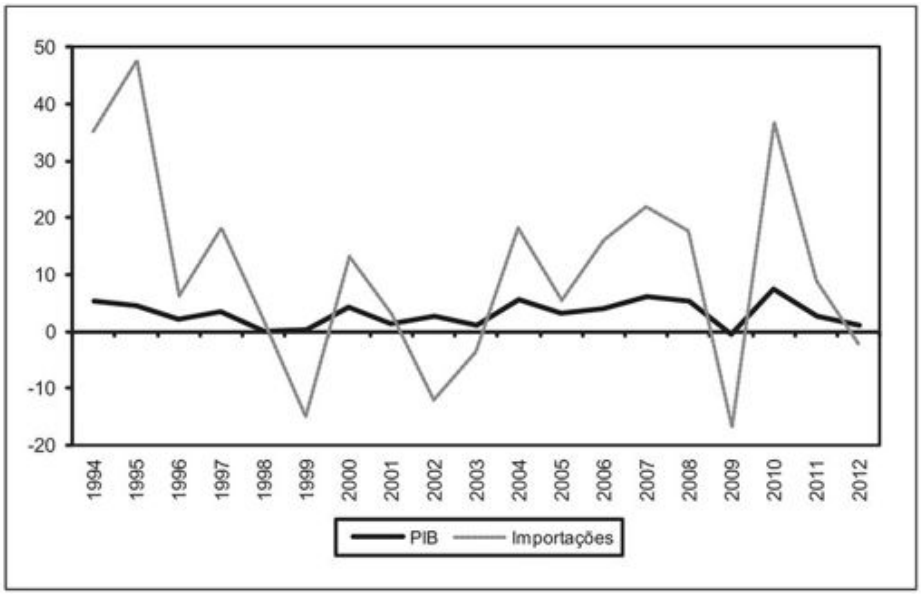
O exemplo é fictício, mas ilustra um ponto importante: nos países em que as importações são uma fração reduzida do PIB, qualquer aumento da demanda doméstica (aqui entendida no seu sentido mais lato, englobando o consumo das famílias e do governo e o investimento) leva a aumentos percentuais muito elevados de importações.

Posto de outra forma, em países relativamente fechados ao comércio internacional, o consumo doméstico é tão maior do que as importações que mesmo taxas relativamente modestas de expansão daquele implicam aumentos proporcionalmente elevados das últimas.

De volta ao caso brasileiro, não é incomum observarmos altas taxas de crescimento das importações quando o país se expande, assim como quedas expressivas em anos de recessão. Isso não reflete um apetite incontrolável dos brasileiros por produtos importados, nem muito menos a abertura excessiva da economia, mas, pelo contrário, o reduzido peso das importações relativamente ao PIB (e ao consumo). O Gráfico 9.2 mostra bem essa associação, indicando como crescimentos moderados do PIB geram muitas vezes um crescimento bem maior das importações.

Neste contexto, alguns podem confundir este fenômeno com uma "invasão das importações"; o exame mais cuidadoso dos dados deve elucidar – como esperamos ter elucidado – o fenômeno.

GRÁFICO 9.2 Aumento % do PIB *versus* aumento % das importações (*quantum*)



NEM TUDO QUE RELUZ É OURO

Confusão à parte, não é difícil concluir – pela mera inspeção dos dados internacionais sobre importações relativamente ao PIB – quais ideias têm prevalecido no país, no que se refere ao comércio internacional. A despeito das reclamações constantes sobre a influência maléfica das importações e dos danos que a "ideologia neoliberal" impõe ao país, a verdade é que o Brasil permanece como uma economia bastante fechada ao intercâmbio comercial, mesmo após a correção dos exageros mais gritantes a partir do final dos anos 1980 e começo dos anos 1990.

Apesar disso, o parco progresso daqueles anos no campo da abertura comercial tem sido parcialmente revertido. É verdade que a proteção estendida aos 100 produtos mencionada no início deste capítulo não foi prorrogada, mas não é menos verdade que, em vários outros campos, há uma clara reação dos setores que clamam por maior protecionismo.

Talvez o exemplo mais claro seja a mudança da política de compras das empresas públicas, das quais a Petrobras representa o caso mais saliente. Desde 2003, a empresa passou a dar uma preferência acentuada aos produtores nacionais para a construção das suas plataformas de exploração em alto-mar. Com o mesmo espírito, foram criadas barreiras às importações de automóveis mexicanos e chineses, de modo a proteger a produção nacional.

Tais políticas costumam ser justificadas em nome da criação de empregos locais, em vez de fomentar empregos nos países em que tais plataformas (ou automóveis) poderiam ser construídas. Trata-se, à primeira vista, de um argumento poderoso (não por acaso, é o mais frequentemente invocado quando se trata de proteger uma atividade da concorrência internacional), mas é, na verdade, falacioso.

Aqui também podemos fazer uso da imaginação para ilustrar o problema. Suponha um país qualquer em que se produzam dois tipos de bens: carros e computadores e que, pelo menos no momento inicial, os dois setores concorram com produtos importados. Num determinado dia, porém, talvez sob a influência de algum "figurão" ligado à indústria automobilística, o governo decide limitar a importação de carros, seja por elevação das tarifas, seja por restrições quantitativas (por exemplo, uma cota de importação).

Dada a demanda local por automóveis, é óbvio que a indústria nacional tratará de expandir a produção (a preços mais altos, claro), o que requer a contratação adicional de trabalhadores. Caso a economia opere com desemprego muito elevado, estes virão muito provavelmente do conjunto de desempregados (estamos ignorando, por simplicidade, a questão mais delicada da qualificação destes trabalhadores).

Caso, porém, a taxa de desemprego seja baixa, a indústria automobilística precisa convencer os trabalhadores do setor de computadores a migrarem para a produção de automóveis, por meio de salários mais elevados. Neste caso, a produção de automóveis aumenta e a de computadores cai. O nível total de emprego não se altera, pois, para cada emprego gerado pela proteção à indústria automotiva, há um emprego perdido na indústria de informática.

É claro que esse raciocínio só prevalece se a economia estiver próxima ao pleno emprego, isto é, com a taxa de desemprego tão baixa que a expansão do emprego num setor só pode se dar às expensas do outro. Isso parece um caso irreal, mas um pouco de reflexão revela que o descrito acima se trata de uma objeção mais relevante à proteção do que as aparências podem sugerir.

Suponha que, de fato, partamos de uma situação na qual o desemprego é elevado. Por que, pergunta-se, uma política de restrição às importações (com consequente aumento do emprego nos setores protegidos) seria superior a uma política de expansão genérica do emprego, por exemplo, por meio da redução da taxa de juros?

Esta pergunta sugere que há, na verdade, uma espécie de "troca" entre restrições ao comércio internacional e taxas de juros, que se expressa por dois canais relacionados, embora distintos.

Políticas de restrição às importações, tipicamente, se traduzem em preços mais elevados. Em 2012, quando o governo brasileiro impôs tarifas mais altas para os 100 produtos, advertiu os setores protegidos a não aumentarem seus preços. Sem sucesso, é claro, não pela ganância excessiva dos produtores, mas simplesmente porque é necessário que os preços nos setores protegidos subam mais que os salários, sem o que não haveria incentivo das empresas para aumentar a produção. De maneira geral, maior proteção, ao limitar a concorrência com o exterior, implica aumento de preços domésticos.

Adicionalmente, a pressão sobre o mercado de trabalho, resultante da proteção comercial, implica elevações de salários para a economia como um

todo, com efeitos sobre preços – e competitividade – em geral e não apenas para setores protegidos.

Assim, a aceleração inflacionária resultante da proteção obrigará qualquer Banco Central digno deste nome a reagir por meio do aumento das taxas de juros. Simetricamente, menor proteção, tipicamente, abre espaço para a queda da taxa de juros.

Retornando à questão das medidas de proteção vis-à-vis a redução da taxa de juros em termos de geração de emprego, concluímos que a primeira afetaria um número relativamente reduzido de setores, enquanto a outra beneficiaria a economia como um todo, mas esta faceta se perde na discussão toda vez que o argumento para a proteção invoca o aumento do emprego.

H. G. Bohn, tradutor inglês do século XIX, recomendava como uma boa técnica didática o princípio de "usar palavras brandas e argumentos fortes". Esse exercício de persuasão pode ser o mais recomendável numa sala de aula ou na redação de um artigo especializado, mas nem sempre é o mais eficiente na política, em que muitas vezes políticos habilidosos com "argumentos fracos, mas palavras fortes" conseguem dominar o debate. O caso citado parece uma ilustração perfeita deste problema.

UM POUCO DE TEORIA

Até agora, vimos a questão da integração comercial mais pela ótica macroeconômica, vale dizer, aplicada a temas como inflação e emprego. Há, porém, um aspecto ainda mais importante do comércio internacional, relativo principalmente à eficiência e à produtividade.

Não é incomum, muito pelo contrário, ouvirmos (ou lermos) frases do tipo: "A importação benéfica para o país é (...) aquela que complementa além do limite de produzir. Se há demanda para 105 e produzimos 100, assim os 5 vêm de fora, para equilibrar a inflação."[41]

A noção que orienta expressões deste tipo é a autossuficiência, ou seja, a ideia de que "temos que ser capazes de produzir tudo e a produção local deve ter preferência". Importados, apenas para complementar eventuais dificuldades para aumentar a produção.[42]

Não é esta, porém, a conclusão que emerge da teoria econômica do comércio internacional. Pelo contrário, a ideia essencial que vem desta teoria sugere que as nações se engajam em trocas porque ganham ao se especializar, em vez de tentarem produzir tudo domesticamente.[43]

E no que cada nação deve se especializar? Diz o senso comum que deveria se especializar naquilo em que fosse mais produtiva, mas, se isto fosse verdade, deveria haver países que, sendo mais eficientes que os demais em todas as indústrias, acabariam produzindo tudo o que precisam e não trocariam nada com o resto do mundo. Na verdade, porém, cada país se especializa naquilo em que é ***relativamente*** mais produtivo. Parece abstrato, mas um exemplo deve ajudar.

Vamos imaginar um mundo muito simples, com apenas dois países produzindo somente dois bens (cerveja e refrigerante), cada um custando exatamente a mesma coisa, por exemplo, uma unidade, genericamente definida como $ 1, sem definir uma moeda específica. Há, em cada país, 100 trabalhadores, que podem ser usados para produzir cerveja ou refrigerante.

No país A, cada trabalhador pode produzir 5 litros de refrigerante ou 4 litros de cerveja. Já no país B, menos produtivo, cada trabalhador é capaz de produzir 2 litros de refrigerante ou 3 litros de cerveja. Como o país A é mais eficiente, pode-se imaginar que ele concentraria toda a produção dos dois bens, mas é fácil ver que isto não ocorrerá.

Se, por exemplo, o país A empregasse metade da mão de obra (50) para produzir refrigerante e a outra metade para a produção de cerveja, teria disponíveis (50 x 5) = 250 litros de refrigerante e (50 x 4) = 200 litros de cerveja. Caso, porém, deslocasse, digamos, 10 trabalhadores das cervejarias para o setor de refrigerantes, reduziria a produção de cerveja em (10 x 4) = 40 litros e aumentaria a de refrigerantes em (10 x 5) = 50 litros. Esses 50 litros de refrigerante adicionais, então, poderiam ser trocados por 50 litros de cerveja importada de B, lembrando que o preço dos produtos é exatamente o mesmo.

No caso, o país A poderia agora consumir a mesma quantidade de refrigerante que já consumia (250 litros) e 10 litros a mais de cerveja, simplesmente por empregar mais mão de obra no seu setor mais produtivo.

Não é necessário um salto de imaginação para perceber que, nas condições do exemplo acima, o país A conseguiria obter ganhos adicionais até concentrar toda a mão de obra no setor produtor de refrigerantes. Produziria, assim, (5 x 100) = 500 litros de refrigerante e poderia consumir os mesmos 250 litros iniciais, trocando os 250 litros restantes por 250 litros de cerveja, em vez dos 200 que obteria produzindo a própria cerveja.

O valor da sua produção (o PIB) seria de $ 500 (500 litros valendo $ 1 cada um), contra $ 450 quando produzia tudo domesticamente.

Já o país B, mesmo sendo menos produtivo que o país A na atividade cervejeira (cada trabalhador consegue produzir 3 litros, contra 4 litros no país A), se especializaria na sua produção, gerando (100 x 3) = 300 litros, dos quais 250 seriam exportados em troca de 250 litros de refrigerante. Seu PIB agora seria $ 300, contra $ 250 que obteria caso tivesse mantido metade da sua força de trabalho produzindo cerveja (50 x 3 x $ 1) e metade produzindo refrigerante (50 x 2x $ 1).

No caso, a produtividade no país A passa de $ 4,5/trabalhador para $ 5,0/trabalhador; e no país B sai de $ 2,5/trabalhador para $ 3,0/trabalhador. Os dois países, portanto, ganham com a especialização naquela atividade em que são **relativamente** mais produtivos.

Obviamente, se partirmos de uma situação em que estes países já estejam trocando entre si nos moldes que acabamos de descrever e sejam criadas barreiras ao comércio internacional, por exemplo, retornando à situação anteriormente descrita, a conclusão é simétrica: o PIB (e o consumo) em cada país cairia por força da redução da produtividade, resultado da transferência de trabalhadores para setores **relativamente** menos produtivos.

O exemplo é muito simplificado, mas as principais conclusões são válidas sob condições bem menos restritivas do que as supostas acima. Em particular, há ganhos de produtividade sempre que o país se especializa nos setores em que é relativamente mais produtivo e tais ganhos não se dão às expensas de outros países, que também se beneficiam do comércio internacional. Este não é um jogo de soma zero: os ganhos da especialização beneficiam todos os participantes.

A conclusão é algo surpreendente, mas não menos verdadeira.[44] O problema, no caso, é explicar a difícil ideia das vantagens comparativas[45] para uma audiência que equipara a competição internacional como uma versão ampliada da competição entre empresas, em que o ganho de uma é a perda da outra.

Adlai Stevenson, um importante político dos Estados Unidos, duas vezes candidato à Presidência da República, costumava dizer com certa autoironia que "eu sou mais culto, mais preparado e sei mais a doutrina. Mas a Kennedy todo mundo segue e a mim, não". A frase traduz um pouco da dificuldade que certas ideias têm de vingarem em alguns países, por não encontrar a forma certa de serem "vendidas" à opinião pública por candidatos com carisma.

No caso, é muito difícil achar um político brasileiro que defenda livre comércio com base no sólido argumento teórico acima, o que, diga-se, não é um privilégio nacional. Isto dito, porém, parcela da baixa produtividade da economia do país reflete precisamente seu reduzido grau de integração comercial.

Um economista com alguma sofisticação poderia argumentar que o raciocínio acima se prende às chamadas "vantagens relativas estáticas" e que a ciência econômica desenvolveu o conceito das "vantagens relativas dinâmicas" para dar conta de situações nas quais o protecionismo inicial se justifica para gerar competitividade ao longo do tempo. É evidente que conhecemos esse raciocínio e mais, não negamos a sua validade, dos quais um exemplo natural a citar pode ser o caso da Embraer, uma empresa fortalecida inicialmente por uma série de políticas que permitiram transformar o que era inicialmente uma ideia nacionalista algo romântica numa empresa líder do seu segmento de aviação a nível mundial.

Vantagens dinâmicas, porém, pressupõem incentivos igualmente dinâmicos, ou seja, que são modificados com o passar do tempo. Não há nada de errado, *a priori*, nisso, assim como não há nada errado, *a priori*, em apoiar o conceito de indústria nascente. O errado, sim, é defender incentivos que deveriam ser

temporários e transformá-los em permanentes e apoiar indústrias ou setores que, a rigor, se enquadram no caso oposto: envelheceram e não souberam se modernizar. Nessas situações, o protecionismo nada mais é do que tirar recursos de uma parte da sociedade – os consumidores – em benefício de empresas – e empresários – obsoletas.

CRESCIMENTO E COMÉRCIO: O QUE DIZEM OS DADOS?

O problema, contudo, não acaba por aí. A discussão acima se refere ao **nível** da produtividade e mostra que, em países que impõem restrições ao comércio, o produto por trabalhador tende a ser menor do que poderia ser na ausência de restrições.

Há, contudo, fortes razões para crer que também o **ritmo de aumento** da produtividade seja positivamente afetado pela maior abertura da economia ao comércio internacional.[46] Seja pela pressão da competição internacional, seja pelo acesso a novos produtos, novos insumos, ou ainda pela mera imitação de produtos e processos, há uma correlação estreita entre o grau de exposição ao comércio internacional de determinados setores e o ritmo de expansão do produto por trabalhador.

Nesse sentido, o retorno ao protecionismo ou seu fortalecimento têm implicações negativas tanto sobre o nível quanto sobre a taxa de crescimento da produtividade. Implica não apenas um PIB menor do que o que se poderia atingir, mas também uma taxa de crescimento inferior à que seria possível numa economia mais aberta.

Isto não se trata de conjectura. Pelo contrário, estudos[47] acerca do crescimento de longo prazo de países apontam repetidamente para a maior abertura ao comércio internacional como um fator que tende a acelerar o crescimento. Países que tiveram sucesso em seu processo de desenvolvimento não foram os que se recusaram a participar do comércio, mas precisamente aqueles que aprofundaram sua integração com o resto do mundo. Por exemplo, entre 1960 e 2010, a participação das importações no PIB da Coreia do Sul aumentou de 13% para 50%. O crescimento do PIB *per capita* coreano no período foi, em média, 5,7% ao ano, o que a permitiu quadruplicar o PIB *per capita* a cada geração (25 anos).

Já a China entre 1970 e 2010 viu o peso das importações no PIB saltar de menos de 3% para 27%, enquanto seu PIB *per capita* se expandiu à taxa média de 7,7% ao ano (mais do que dobrando a cada 10 anos).

Mais próximo da nossa experiência, temos o caso do Chile, em que a penetração das importações saiu de 14% nos anos 1960 para 32% na primeira década deste século. O crescimento do PIB *per capita* chileno, que patinava entre 1% e 2% ao ano dos anos 1960 aos 1980, acelerou-se para quase 5,5%

ao ano no final do século passado, mantendo-se a cerca de 3% ao ano na primeira década deste século.

Obviamente, há mais fatores por trás da história de cada país do que simplesmente sua decisão de se engajar de forma mais decidida no processo de trocas globais. Investimentos em educação, ou em infraestrutura, por exemplo, desempenham papel central no processo de crescimento. Isto dito, porém, a integração comercial, além de seus efeitos sobre produtividade, que estão na raiz do crescimento, reflete, em alguma medida, a qualidade da educação (ou infraestrutura), ou seja, das demais políticas em que se baseia o desenvolvimento econômico.

Posto de outra forma, países que, de alguma forma, se recusam a participar do jogo da competição internacional, à parte os problemas que devem enfrentar do ponto de vista de produtividade, também sinalizam suas deficiências em termos de políticas consistentes com o crescimento mais acelerado.

QUEM FICA COM A CERVEJA?

Se for então verdade que o comércio internacional tem efeitos positivos sobre o nível e taxa de crescimento de produtividade (portanto, sobre a taxa de crescimento sustentável) e ainda pode ajudar no lado da inflação e taxa de juros, resta explicar por que motivo esses princípios não são aplicados com mais vigor no país (e mesmo em outros países). Nesse sentido, o problema principal diz respeito à distribuição de ganhos do comércio. Em tese, a maior eficiência permite que o país **como um todo** produza e consuma mais do que poderia numa situação em que prevalecem as restrições ao comércio internacional, mas deixa de lado a questão crucial de quem se apropria desses ganhos.

É possível, por exemplo, que numa situação de livre comércio uma parcela da sociedade seja prejudicada em relação à situação de restrição às importações e, mesmo que a sociedade como um todo ganhe com o comércio, o grupo afetado tenha incentivos para tentar barrar a maior integração comercial.

Para colocar nos termos do nosso exemplo, o país ganhou o consumo de 50 litros adicionais de cerveja, mas não sabemos se esses 50 litros irão para aqueles que anteriormente fabricavam cerveja e deixaram de fazê-lo, ou se serão apropriados pelos produtores de refrigerantes. Nesse último caso, o grupo que antes produzia cerveja perde (embora o resto da sociedade ganhe) e deve tentar retornar ao antigo *status quo*, barrando a importação da cerveja estrangeira.

Em particular, se os ganhos decorrentes da integração são distribuídos entre a maioria da população, de modo que cada um receba apenas um pouco a mais, mas um grupo relativamente pequeno concentre as perdas, é de se esperar que esse grupo se articule para defender seus privilégios. O caso configura um clássico da economia política, em que a combinação de perdas concentradas e ganhos difusos gera incentivos diferenciados para ganhadores e perdedores articularem lobbies em defesa de suas posições. Um empresário que corra o risco de ter a sua empresa liquidada pela concorrência irá provavelmente mover céu e terra em defesa da "criação de empregos", ao passo que os consumidores que se beneficiariam de preços mais baratos provavelmente não irão convocar nenhuma passeata em defesa do livre comércio, pois o seu ganho é proporcionalmente muito menor para eles do que a perda potencial é para o dono da empresa.

Cabe notar que não são raros os casos em que grupos, supostamente divididos por interesses "irreconciliáveis", como empresários e trabalhadores, se unem para tentar barrar iniciativas de maior integração comercial, ou mesmo reverter algumas delas.

Em geral, além da supracitada defesa do emprego nacional, é comum que o argumento resvale para a questão cívica: comprar o produto nacional é "bom" porque "ele é produzido aqui". Não é muito diferente do patriotismo que, na definição inspirada de Bernard Shaw, nada mais é do que "a convicção de que seu país é superior aos outros porque você nasceu nele".

O INIMIGO ÚTIL

A tentativa, quase sempre bem-sucedida, de garantir os ganhos setoriais que advêm do *status quo* contra a liberalização comercial costuma encontrar eco fácil entre os políticos. Em parte porque, como argumentado anteriormente, as ideias que amparam esta última são mesmo de difícil compreensão, ainda mais para quem nunca tratou do assunto de forma estruturada.

Há, contudo, motivos que vão além das dificuldades de compreensão da teoria do comércio internacional e que explicam a postura recalcitrante do poder público, em particular nos países em que as instituições políticas deixam a desejar no quesito solidez.

Como disse certa vez um assessor de um dos presidentes "bolivarianos" da América Latina, "para exercer o poder, é necessário procurar um inimigo". Importações, neste contexto, representam o "inimigo ideal". A começar porque se tratam, por definição, de um "inimigo" externo, sempre conveniente para mobilizar uma nação. Em segundo lugar, porque é um "inimigo" sem rosto, sem representação, que não pode responder. E, finalmente, porque as importações podem ser associadas, sem maiores dificuldades, ao grande vilão internacional, o "neoliberalismo", que, segundo um conhecido jornalista,[48] "é uma invenção tresloucada e criminosa, pela qual em vez de produzir bens e serviços, o homem passa a fabricar dinheiro".

É fácil, portanto, do ponto de vista político "demonizar" as importações – ainda mais porque nunca faltam setores preparados para dar apoio financeiro a um grupo político, em troca de proteção contra a concorrência internacional.

A FORÇA DA TEIMOSIA

Nas palavras do escritor argentino Tomás Eloy Martinez, "não há nada a que os homens se aferrem tanto como as próprias ilusões". A tese de que o país precisa se "defender da competição das importações" é uma das mais caras (literalmente!) ao meio político brasileiro, mas ela se apoia numa ilusão: a de que proteger o país das importações "alavancaria o crescimento". Isso lembra a conhecida *boutade* de Groucho Marx, que definia a política como a "arte de procurar problemas, encontrá-los, fazer o diagnóstico errado e depois aplicar mal os remédios errados".

De fato, como vimos, restrições ao comércio internacional afetam negativamente o crescimento por diversos canais e ao longo de horizontes temporais distintos.

No curto prazo, quando uma economia apresenta desemprego elevado, é possível reduzi-lo por mecanismos de proteção, mas também seria viável atingir o mesmo objetivo pelo manejo de políticas de controle da demanda interna, notadamente pelo corte da taxa de juros, afetando horizontalmente a economia, em vez de selecionar setores ganhadores. Mais proteção, portanto, implica menor espaço para redução dos juros. De forma equivalente, quando o desemprego já está baixo, a proteção contra as importações não consegue se traduzir em queda do mesmo, pois, no caso, a expansão do emprego no setor protegido se dá à custa da redução do emprego nos setores sem proteção. Ademais, neste cenário o aumento dos salários provavelmente implicará aceleração inflacionária, obrigando o Banco Central a trabalhar com juros mais altos para conter a inflação. Não há, portanto, como imaginar que este tipo de política possa se traduzir em crescimento mais rápido, mesmo no curto prazo.

Já no longo prazo, o crescimento econômico depende crucialmente, como vimos em outro capítulo, da expansão da produtividade. Todavia, restrições às importações implicam tanto níveis de produtividade como taxas de crescimento mais baixas, de modo que não se deve esperar que a proteção "alavanque" o crescimento. Pelo contrário, a evidência empírica aponta que países mais abertos ao comércio, tipicamente, apresentam taxas de crescimento mais elevadas.

Lidando com a teimosia de outras pessoas, Nietzsche já tinha concluído que "o maior inimigo da verdade não é a mentira, mas a convicção". O próprio

Nietzsche já tinha alertado que "a força de uma crença não é um critério de verdade". Essas reflexões valem também para a economia: cada um tem o direito de ter suas ideias e suas crenças, mas é preciso olhar o que dizem os números. E, no caso, eles teimam em concordar com a teoria.

---

[39] *Folha de S.Paulo*, 13 de agosto de 2013 (http://www1.folha.uol.com.br/colunas/benjaminsteinbruch/2013/08/1325520-meta-de-emprego.shtml)

[40] http://www.cnmcut.org.br/conteudo/importacao-ja-faz-grandes-empresas-cortarem-producao.

[41] Benjamin Steinbruch em http://www.cnmcut.org.br/conteudo/importacao-ja-faz-grandes-empresas-cortarem-producao.

[42] Ver, por exemplo, o editorial O dólar e o PIB, da *Folha de S.Paulo*, 13 de fevereiro de 2007, página A2.

[43] Há um bom argumento que pode ser utilizado, associado à noção de especialização de indivíduos. Possivelmente, um superexecutivo desses que ganham salários de mais de R$ 100 mil ao mês poderia se revelar um melhor operador de xerox que a pessoa que executa essa função na empresa presidida pelo executivo. Não faz o menor sentido, porém, que ele perca tempo tirando xerox, quando pode gerar mais retorno à empresa tomando decisões gerenciais cruciais para o destino da mesma. Assim, a lógica da especialização recomenda que o executivo se dedique a atividades gerenciais e o operador de xerox a tirar xerox. Analogamente, não faz muito sentido, para o mundo como um todo, que os países produzam tudo dentro de suas fronteiras, de modo que a produção global aumenta quando os países se concentram naquilo que podem fazer melhor.

[44] Não por acaso, este conceito (vantagens comparativas) é quase sempre apontado como um exemplo do que, em Economia, é simultaneamente verdadeiro e nada óbvio. (http://www.econlib.org/library/Enc/ComparativeAdvantage.html).

[45] A este respeito ver http://web.mit.edu/krugman/www/ricardo.htm.

[46] Ver, a este respeito, o texto Reformas Microeconômicas e Crescimento de Longo Prazo. Secretaria de Política Econômica, Ministério da Fazenda, 2004.

[47] A literatura é vasta. Para o leitor interessado, destacamos dois artigos:
Levine, R. e D. Renelt. A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions. *American Economic Review*, vol. 82, 4, setembro de 1992, p. 942-963 (http://www.aae.wisc.edu/coxhead/courses/731/pdf/Levine-Renelt-ASensitivityAnalysisOfCrossCountryGrowthRegressions-AER-1992.pdf) e
Sachs, J.D. e A.M. Warner. Fundamental Sources of Long-Run Growth. *American Economic Review*, vol. 87, 2, maio de 1997, p. 184-188 (http://www.iser.uaa.alaska.edu/people/colt/personal/shared_papers/sachs_warner_growth_aer_may1997.pdf).

[48] http://www.cartacapital.com.br/politica/o-gato-e-a-raposa.

CAPÍTULO

10

“Pimba!”

Vai ser a administração do “pimba!”. O governo vai identificar um problema em um setor e então vai atuar: “pimba!”. O que vai acontecer é que, em função disso, ele vai gerar uma consequência em outro setor e ele vai atuar e “pimba!” e tentando resolver um problema vai criar outro e assim sucessivamente. Vai ser o governo do pimba.

Economista amigo nosso, opinando sobre as perspectivas do Brasil,
no final da década de 2000

A IMPORTÂNCIA DAS REGRAS

Há formas e formas de se conduzir a política econômica. A postura mais liberal, ao contrário da lenda, não se furta a reconhecer a importância da atuação do Estado na economia, mas procura que ela seja pautada por regras. O exemplo mais visível (ainda que o assunto transcenda, em muito, o tema deste capítulo) é a adoção de um regime de metas para a inflação.

Embora seja possível sofisticar em muito a análise, em sua essência a ideia do regime é estabelecer uma regra para a condução da política monetária: os juros sobem quando a inflação ultrapassa a meta e caem quando a taxa de variação dos preços fica aquém dessa meta. Não é difícil mostrar que, ao seguir uma regra simples como esta, o Banco Central consegue estabilizar a inflação e convencer os agentes de mercado acerca de sua firmeza de propósito.

Adicionalmente, a presença da regra costuma facilitar a obtenção do resultado. No exemplo acima, uma aceleração da inflação – sob a suposição de que o Banco Central opera conforme a descrição antes exposta – faz com que o mercado financeiro antecipe uma sequência de elevação da taxa de juros, começando a fazer o trabalho de trazer a inflação de volta à meta, mesmo antes que o Banco Central comece a se mexer.

De maneira geral, políticas amparadas por regras são mais previsíveis e, como tal, facilitam o cálculo econômico. No exemplo dado, os agentes conseguem antecipar os próximos passos da política monetária e, no processo, colaboram para a estabilidade inflacionária, mas o alcance desta abordagem é, em princípio, muito maior.

Para tomar um caso também bastante candente, anos atrás foi anunciada uma (então) nova regra para a fixação dos preços dos derivados de petróleo, em particular gasolina e diesel: os preços domésticos seguiriam os internacionais. Há, pelo menos, dois bons motivos para isso.

O primeiro é que, do ponto de vista mais imediato, o país, apesar de produzir petróleo, tem que importar mais combustível do que exporta, importação esta que é conduzida pela Petrobrás. Eventuais diferenças entre preços internacionais e domésticos poderiam, portanto, afetar o caixa da empresa. Concretamente, se a Petrobrás vende combustíveis domesticamente a preços menores do que paga para importá-los, ela perde a diferença, que, no caso, implica desembolso de caixa da empresa. Recursos que poderiam ser

usados para investimento em produção adicional de petróleo, beneficiam então os proprietários de automóveis, à custa do resto do país. Note-se que isso seria verdade (embora de uma forma algo diferente) caso a Petrobrás produzisse ela mesma todos os combustíveis a um preço menor do que o internacional. No caso, a empresa perderia a possibilidade de vender sua produção ao preço internacional (o que economistas chamam de "custo de oportunidade"), embora o prejuízo do ponto de vista de caixa pudesse ser menor.

O segundo motivo para seguir a regra explicada é que a prática de seguir os preços internacionais (em vez de subsidiar o consumo doméstico) também tem um papel de sinalização. Aumento no preço de qualquer bem sugere a produtores que aumentem a produção e a consumidores que reduzam o consumo daquele bem em particular.

Assim, a manutenção do preço doméstico da gasolina quando o internacional sobe sinaliza aos consumidores que podem continuar utilizando a mesma quantidade de combustível, muito embora o país tenha que pagar mais caro por ele.

Esses motivos foram invocados quando da adoção desta política, mas, na prática, a regra pouco tempo depois virou letra morta. Receio quanto aos impactos sobre a inflação e, principalmente, sobre a popularidade do governo, acabaram levando ao seu gradual abandono. Anunciar uma regra é fácil; o difícil é manter-se fiel quando seus interesses de curto prazo colidem com os objetivos dela.[49]

Os dois exemplos acima não surgiram por acaso. Desde a crise financeira de 2008/2009, a política econômica do país foi gradualmente mudando sua orientação, de um regime baseado em regras para um em que o improviso tem sido a marca registrada.

AS ORIGENS DO PROBLEMA

"Rumo ao Norte, pé na tábua, fé em Deus e improvisação" é uma frase de Glycon de Paiva, ex-presidente do BNDES, definindo o "estilo Kubitschek" (segundo relato de Roberto Campos), mas poderia sintetizar, sem adaptações, o que tem ocorrido no Brasil a partir da eclosão da crise financeira internacional.

Do ponto de vista prático, a reação aos ventos negativos do exterior levou o governo brasileiro a abandonar, sem muita contrariedade, diga-se, as políticas de austeridade fiscal (baseada, é bem verdade, no aumento da arrecadação, em vez de se pautar pelo controle do gasto) e monetária.

Segundo o governo, a política tornou-se "anticíclica" (isto é, passou a estimular o gasto e reduzir impostos nos momentos de recessão), muito embora uma descrição mais ferina permitiria notar que, desde então, a política sempre estimulou o gasto, mesmo em períodos de forte crescimento, à semelhança de um relógio quebrado que, mesmo parado, parece mostrar a hora certa duas vezes ao dia.

Dentre o arsenal utilizado, principalmente do lado fiscal, figurava com honra a política de redução pontual de impostos (em particular, do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI), que, em um primeiro momento, teve de fato sucesso no sentido de estimular o desempenho do setor automotivo, um dos que mais sofreu na esteira da contração do crédito que se seguiu à crise.

Adicionalmente, a taxa de juros foi reduzida e os bancos públicos, em particular o BNDES, foram colocados na linha de frente do aumento do crédito. Entre agosto de 2008 e dezembro de 2009, o Tesouro Nacional aumentou em R$ 117 bilhões os créditos concedidos a instituições financeiras oficiais, dos quais R$ 110 bilhões apenas para o BNDES.

A verdade é que, após apenas dois trimestres de contração de produto, a economia reagiu e retomou a trajetória de crescimento, culminando com a expansão de 7,5% em 2010. O êxito dessa abordagem, medido pela rápida recuperação da atividade, convenceu o governo que tinha encontrado o caminho para o crescimento acelerado.

A isto se somou uma visão sobre o funcionamento da economia que privilegiava o lado da demanda, isto é, que atribuía ao gasto, seja ele público ou privado, a primazia na determinação da taxa de crescimento. Não havia maiores preocupações em avaliar se a capacidade produtiva da economia (sua

força de trabalho, infraestrutura, maquinário, tecnologia etc.) teria condições de responder, de forma sustentada, ao aumento expressivo da demanda.

Esta abordagem costuma funcionar bem quando há folga considerável de capacidade produtiva, expressa em desemprego alto e capacidade ociosa, em particular no setor industrial, condições estas que estavam em pleno vigor no período imediatamente posterior à crise. De fato, segundo dados do IBGE, a taxa de desemprego aumentou em cerca de 1 ponto percentual entre agosto de 2008 e abril de 2009, enquanto o nível de ocupação da capacidade instalada na indústria caiu quase 4 pontos percentuais no mesmo período, ambas as grandezas já livres de influências sazonais.

Todavia, quando a folga desaparece, a efetividade destas políticas se reduz. Ao final de 2010, depois de sete trimestres consecutivos de crescimento a um ritmo anual em torno de 7%, a situação era bastante diversa. A utilização da capacidade instalada voltara aos níveis pré-crise, enquanto a taxa de desemprego recuara para níveis então inéditos (da ordem de 5,5%).

Nestas circunstâncias, torna-se mais difícil a estratégia de crescer com base em estímulos à demanda, com foco maior no consumo das famílias. Enquanto, na presença de recursos ociosos em abundância, tudo que as empresas precisam fazer para aumentar a produção é simplesmente empregá-los, quando a disponibilidade de mão de obra e capital se torna menor, é necessário aumentar o produto por trabalhador, dotando-o de mais equipamento, melhorando a infraestrutura e a qualificação da força de trabalho. Políticas de incentivo à demanda perdem de vista essa dimensão e acabam se traduzindo em fenômenos indesejáveis.

Por um lado, o crescimento tende a desacelerar. Para entender esse fenômeno, considere um exemplo muito simples, em que tanto a população (em idade ativa) quanto a produtividade não se alterem, mas em que haja um desemprego considerável, permitindo que, durante alguns anos, o emprego cresça muito à frente da expansão populacional (zero, no caso em questão, por hipótese).

Enquanto houver desemprego, portanto, o crescimento da economia não será limitado pela capacidade produtiva da economia, fixa no nosso exemplo. No entanto, quando a economia se aproxima do número máximo de trabalhadores que pode empregar, seu ritmo de crescimento deve se aproximar de zero.

Num caso mais geral, o crescimento do produto, quando o desemprego está em seus níveis mínimos, não pode ultrapassar de forma sustentável a expansão

da população trabalhadora e o do produto por empregado, o que é uma descrição bastante razoável do Brasil pós-2010.

Caso, porém, o governo ignore essa restrição e continue a política de estímulo à demanda quando o ritmo de expansão da capacidade produtiva se encontra limitado, são duas as principais consequências.

Em primeiro lugar, os preços começam a serem pressionados, mesmo em um contexto de crescimento baixo. Embora o senso comum associe inflação a crescimento alto, a verdadeira associação daquela se dá com o montante de folga disponível na economia (desemprego e capacidade ociosa): quando há folga, a inflação tende a se desacelerar, e, vice-versa, acelera-se quando a folga desaparece.

No caso brasileiro, a escassez de mão de obra levou à aceleração do ritmo de aumento salarial, que passou a superar por larga margem a expansão da produtividade. Concretamente, se os salários aumentam 10%, mas o produto por trabalhador também aumenta 10%, o custo por trabalhador se mantém inalterado. Contudo, caso os salários cresçam 10%, mas a produtividade apenas 1%, há um aumento persistente do custo por trabalhador. Em termos qualitativos, é exatamente o que tem ocorrido no Brasil nos últimos anos.

O repasse desse custo depende das condições de competição. Em setores isolados da concorrência internacional (por exemplo, serviços), as condições para repasse são mais favoráveis, limitadas principalmente pela demanda. Assim, a inflação de serviços tende a ser alta, como tem sido no período mais recente, quando permaneceu ao redor de 8% a 9% a.a.

Já no setor de bens (exceto alimentos, cuja dinâmica depende mais do mercado internacional), a possibilidade de repasse é limitada pela concorrência externa, o que tem se manifestado numa taxa de inflação ao redor de 2% a 3%.

Obviamente, se custos sobem, mas apenas o setor de serviços consegue repassá-los aos preços finais, somente esse setor será capaz de preservar suas margens, que no setor industrial serão irremediavelmente corroídas pelos aumentos salariais acima do crescimento da produtividade. É de se esperar, portanto, que o setor de serviços cresça à frente do setor industrial, e também que passe a tomar para si a maior parcela do emprego.

De fato, entre 2010 e 2012 o setor de serviços cresceu à velocidade média de 2,3% a.a, contra um PIB que cresceu 1,9% a.a, enquanto a indústria de transformação encolheu 1,2% a.a, uma diferença de desempenho da ordem de 3,5% a.a.

Nesse mesmo período, o emprego no setor de serviços (medido pela Pesquisa Mensal de Emprego do IBGE, em seis regiões metropolitanas que correspondem a 22% do emprego total no país) aumentou de 16,6 milhões para 17,4 milhões, expansão pouco superior a 4,5%. Em contraste, no setor industrial (que, no caso, compreende, além da indústria de transformação, também a indústria extrativa mineral e os serviços industriais de utilidade pública, como geração de energia) o emprego se manteve praticamente inalterado (expansão de 1%, de 3,7 para 3,8 milhões de indivíduos).

Isso dito, a demanda seguiu crescendo. A demanda interna também cresceu à frente do PIB nos últimos dois anos, sendo que o consumo das famílias se expandiu à média de 3,6% a.a. De forma similar, o consumo de bens (as vendas no varejo), cresceu a nada menos do que 7,5% a.a.

Todavia, se o consumo de bens cresce a essa velocidade, enquanto a produção de bens se expande a uma velocidade consideravelmente inferior, a pergunta óbvia se refere à origem dos bens que estão sendo consumidos. A resposta, igualmente óbvia, aponta para o aumento das importações líquidas, também conhecido como redução do saldo comercial, como a fonte dos bens que estão cobrindo o hiato entre o consumo e a produção.

De fato, pelos dados da FUNCEX, a quantidade de bens importados aumentou a uma taxa acumulada de 16% entre 2010 e 2013 (58% entre 2009 e 2013), enquanto as quantidades exportadas cresceram apenas 6% (16% entre 2009 e 2013). Quando os preços dos produtos exportados cresceram mais rapidamente que os dos produtos importados, a redução do saldo comercial foi pequena, mas em 2013 o saldo comercial já se reduzira a modestos US$ 3 bilhões, uma queda de quase 90% sobre o valor observado em 2010 (US$ 20 bilhões).

Neste mesmo período, o déficit em conta-corrente do Brasil aumentou de US$ 47 bilhões (equivalente a 23% de nossas exportações) em 2010 para aproximadamente US$ 81 bilhões (34% das exportações). Perto da metade do aumento do déficit, portanto, pode ser atribuída à deterioração do saldo comercial.

Resumindo, a continuidade das políticas de expansão da demanda em face de restrições agudas, impedindo a expansão da capacidade produtiva, teve consequências muito claras: (a) aumento da inflação, em resposta principalmente à aceleração da inflação de serviços; (b) perda de fôlego do setor

industrial relativamente ao setor de serviços; e (c) piora da Balança Comercial e, por conseguinte, das contas externas como um todo.

Segundo Sócrates, "sábio é aquele que conhece os limites da própria ignorância", o que certamente não parece ter sido o caso recente do governo brasileiro que, ao deixar de lado a natureza da desaceleração do crescimento brasileiro, parece parafrasear o Marquês de Maricá, antigo político brasileiro que disse certa vez que "a ignorância não duvida que desconhece que ignora". Esse diagnóstico equivocado levou à adoção de políticas que exacerbaram desequilíbrios domésticos e externos.

Para endereçar esses desequilíbrios, em vez de uma alteração de política, o que observamos foi um conjunto de improvisos, cujo efeito em cascata acaba forçando novas rodadas de intervenções oficiais, para correção dos efeitos iniciais. Este é o padrão (ou falta de) que tem caracterizado a gestão econômica no país e que analisaremos na próxima seção.

A HIPERATIVIDADE PARALISANTE

Em face de desequilíbrios internos (inflação em alta) e externos (crescimento mais forte dos serviços relativamente à indústria, levando ao aumento das importações líquidas de manufaturados) e sem um diagnóstico correto das causas de tais problemas, a reação do governo foi no sentido de intervenções pontuais, tentando endereçar cada problema separadamente, sem uma noção muito clara de como estes temas se entrelaçavam entre si.

Para lidar com a inflação, por exemplo, o governo tem adotado medidas de controle direto e indireto de preços. O caso da gasolina é emblemático, mas está longe de ser o único. Inicialmente, graças à cobrança da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) sobre combustíveis, havia certa "gordura" a ser utilizada. Na prática, o governo permitia o aumento dos preços cobrados pela Petrobrás, mas compensava, pelo lado do consumidor, reduzindo a CIDE, subsidiando assim os proprietários de veículos, à custa do restante da população. Assim, a arrecadação da CIDE, que atingira R$ 8 bilhões em 2011 reduziu-se a praticamente zero em 2013.

A combinação, contudo, da elevação do preço internacional de derivados e da desvalorização da moeda (inicialmente, forjada pelas políticas governamentais para estimular a produção industrial) aumentou a diferença entre os preços internos e externos de combustíveis além do que poderia ser coberto pela redução seletiva da CIDE. A partir daí, passou a ser prejuízo da Petrobras, em particular um prejuízo que implicou desembolso considerável de caixa.

Veja-se, a propósito, esta matéria da Agência Estado postada no dia 28 de janeiro de 2013, com o título "Petrobras perde posto de maior empresa da América Latina, diz o *Financial Times*". A matéria informa:

> A Petrobras perdeu o posto de maior empresa da América Latina. A informação é destaque na edição de segunda-feira do jornal britânico *Financial Times*. Com a queda de 25% do valor da ação nos últimos 12 meses, o valor de mercado da estatal brasileira foi ultrapassado pela também estatal petrolífera Ecopetrol, da Colômbia. (...) A reportagem destaca que a Ecopetrol já vale mais para os investidores que a Petrobras, embora a produção da empresa brasileira seja cerca de três vezes maior que a colombiana.

Mais recentemente, a ênfase maior tem se voltado para a dívida da empresa. Segundo relatório do Bank of America Merril Lynch, a Petrobras se tornou a empresa mais endividada do planeta (entre as empresas não financeiras listadas

em bolsa), somando US$ 113 bilhões ao final do segundo trimestre de 2013.[50] O resultado disto é que o risco-Petrobrás (o adicional de juros que a empresa tem que pagar na emissão de novas dívidas) atingiu 2,8% a.a, o maior dentre todas as 20 empresas petrolíferas integradas.[51]

À parte os efeitos sobre Petrobras, o controle de preços teve efeitos colaterais indesejados sobre o negócio de biocombustíveis. Antes da descoberta de petróleo na camada pré-sal, biocombustíveis, principalmente álcool, mas também biodiesel, eram apontados como a principal estratégia do país para a independência energética. Isso inclusive mobilizou a diplomacia brasileira contra as acusações de que a expansão das lavouras para produção de cana-de-açúcar prejudicava a produção de alimentos.

Isto dito, por razões técnicas, o álcool combustível, principal elemento dessa constelação, só é competitivo com relação à gasolina caso seu preço seja equivalente a cerca de 70% do preço daquela. Assim, quando o governo controla rigidamente o preço da gasolina, implicitamente coloca um limite também ao preço do álcool, independente da evolução de custos no setor (mão de obra, fertilizantes etc.). É a "gestão do Pimba!" mais uma vez em ação... O Quadro 10.1 dá uma ideia da sucessão de intervenções (ou seja, de "Pimbas!") feitas pelo governo na economia nos últimos tempos.

O resultado do que foi tratado anteriormente é que também o setor de biocombustíveis, "menina dos olhos" do primeiro Governo Lula, se desarticulou em face do controle de preços, uma das muitas instâncias em que a adoção de improvisos para remediar um problema – no caso, a inflação – acabou gerando prejuízos inesperados em segmentos que não eram objeto inicial da intervenção.

QUADRO 10.1 Alguns exemplos de intervencionismo

Data de anúncio	Medida
9/15/2011	Aumento IPI sobre carros importados
12/1/2011	Redução IPI para principais itens da linha branca por 4 meses
3/26/2012	Prorrogação isenção de IPI da linha branca e inclusão de mais setores
4/3/2012	Atualização Brasil Maior (série de incentivos com foco em cortes temporários de impostos)
6/29/2012	Prorrogação IPI reduzido para linha branca e móveis
8/29/2012	Prorrogação IPI reduzido
10/24/2012	Prorrogação IPI reduzido

12/19/2012	Prorrogação IPI de veículos, linha branca e móveis
12/19/2012	Desoneração da folha de pagamento
1/23/2013	Desoneração da energia elétrica
3/8/2013	Desoneração da cesta básica
4/2/2013	Minha Casa Melhor (estímulo à aquisição de eletrodomésticos)
4/4/2013	Desoneração da folha de pagamento
4/23/2013	Estímulo à competitividade do setor de etanol
4/30/2013	Estímulo à inovação tecnológica
6/27/2013	Prorrogação IPI de veículos, linha branca e móveis
6/20/2013	Alteração do reajuste de transportes urbanos

Fonte: Elaboração própria.

Da mesma forma, em setembro de 2012, em parte preocupado com a inflação, em parte com a competitividade do setor industrial, o governo emitiu a Medida Provisória 579/2012. De forma muito resumida, além da redução de parcela da carga tributária sobre o preço da energia elétrica, a MP 579 ofereceu às geradoras de energia a seguinte escolha: aquelas empresas cujas concessões venceriam entre 2015 e 2017 poderiam prorrogá-las por 30 anos, em troca de uma redução de 20% nas tarifas ou, alternativamente, manter as tarifas, mas sujeitas então à licitação para renovação de suas concessões.

Embora, aparentemente, a MP 579 não tenha envolvido nenhuma quebra explícita de contratos, a medida foi muito mal recebida pelo mercado, num sentido bastante preciso: os preços das concessionárias de energia despencaram com a percepção de que as empresas ou sofreriam uma forte queda de suas margens de lucro ou, caso contrário, seriam forçadas a desembolsar montantes potencialmente elevados para manter suas concessões.

De uma forma ou de outra, isso implica redução na geração de caixa (e lucros) dessas empresas, cujo resultado foi uma queda expressiva no seu valor de mercado, conforme os dados da consultoria Economática.

Para os mais céticos quanto à avaliação negativa do "mercado", convém notar dois aspectos cruciais. Em primeiro lugar, não se trata de uma avaliação "da boca para fora", por exemplo, um artigo de jornal ou alguma entrevista em que um investidor (mas, potencialmente, também um lobista) queira convencer agentes públicos da justiça da sua causa (assunto que trataremos à frente). No caso, trata-se da venda de um ativo (ações) porque investidores acreditam na piora das perspectivas de negócio. Como ninguém aprecia rasgar dinheiro, há

motivos fortes para crer que a avaliação de mercado, certa ou errada, é fundamentalmente sincera. Dado que os preços não se recuperaram desde então, há também razões para acreditar que, além de sincera, a avaliação também estava correta.

Em segundo lugar, o preço das ações de uma empresa se liga de forma muito direta à sua capacidade de investimento. Por um lado, a elevação dos preços das ações é sinônimo de barateamento do custo de capital para a empresa. Isto é, ela pode obter mais capital em troca da mesma quantidade de ações, o que barateia seus investimentos. Por outro lado, do ponto de vista de um investidor que contempla a possibilidade de entrar num determinado ramo de atividade, o aumento do valor de mercado das empresas daquele setor torna mais atraente a opção de construir uma nova empresa (isto é, investir) relativamente à opção de comprar uma empresa preexistente. Posto de outra forma, a elevação dos preços no mercado acionário tende a se traduzir em aumento do investimento. No caso em questão, a destruição de valor de mercado no setor elétrico deve ter consequências negativas para investimentos privados no setor, reduzindo o ritmo de crescimento da oferta de energia.

No passado, quando o peso do investimento estatal era maior, problemas como estes eram menos relevantes, pois, independentemente da sinalização do mercado, o governo era quem decidia e realizava os investimentos, fosse diretamente, fosse por meio das empresas que controlava. Essa alternativa, porém, não está mais disponível, pois

a. este modelo, ainda que relembrado com saudade em certos círculos, não nos trouxe crescimento sustentável. Para cada caso de sucesso (Embraer, Vale do Rio Doce), não há apenas exemplos mostrando que essas empresas tiveram desempenho melhor em mãos privadas, mas também há mais casos de fracassos, sugerindo que estratégias de investimento que desconsideram as mensagens que vêm do mercado (inclusive do mercado financeiro) apresentam grandes chances de malogro; e
b. o Estado brasileiro perdeu a capacidade, tanto gerencial quanto financeira, de ser o condutor do investimento que foi no passado. Hoje, parcela relevante do investimento é conduzida pelo setor privado, ou seja, pela ótica do lucro (melhor dito, do lucro esperado), que, diga-se, é a que melhor impulsiona o crescimento. Isso implica que políticas que prejudicam as expectativas de lucro, ou, de forma equivalente, que

aumentam os riscos associados ao lucro esperado, tendem a deprimir o investimento, fenômeno que é devidamente capturado pelos preços das ações.

Em resumo, a decisão de reduzir unilateralmente os preços da energia tende a reduzir o ritmo de expansão da oferta energética.

Já do lado da demanda, a redução de preços de energia elétrica aumenta a quantidade que consumidores, residenciais, industriais ou comerciais, estão dispostos a usar. Maior demanda e menor oferta não constituem exatamente a receita para o crescimento sustentável de um setor, mas é também um subproduto de uma intervenção mal pensada no segmento energético.

O fato é que, em um momento em que os reservatórios das hidroelétricas se encontravam em níveis delicados, exigindo uma melhora do balanceamento entre oferta e demanda de energia no país, o governo reduziu o preço de energia em 20%, o que obviamente estimularia o consumo. Isso lembra a frase que consta do livro *Nixon e Kissinger*, de Robert Dallek, citada por Alexander Haig, na época assessor de Henry Kissinger, diante do pedido de Nixon para promover uma campanha apresentando-o como um grande pacifista: "Suponho que nossa melhor aposta seja fingir que concordamos, mas devo admitir que acho boa parte dessa conversa um tanto doentia."

A ECONOMIA POLÍTICA DAS DESONERAÇÕES

No final de 2008, face ao colapso da economia global e a paralisação dos mercados de crédito, o governo brasileiro adotou, entre outras alternativas, a redução temporária do IPI sobre automóveis (mecanismo originalmente adotado por um trimestre, mas renovado algumas vezes).

O resultado foi muito positivo, mas com efeitos aparentemente decrescentes – e não é difícil entender o motivo. Uma redução temporária de impostos não significa apenas o barateamento de um bem, o que, por si só, já deveria, em algum grau, aumentar as vendas desse bem (demanda e oferta ainda funcionam!). Significa também que este bem tem (ou teria) data marcada para se tornar mais caro, de modo que, se alguém tem planos, ainda que remotos, de aquisição, deve ao menos considerar a possibilidade de antecipar a compra durante o período de preços mais baixos que os usuais.

Obviamente, a eficácia desse instrumento é temporalmente limitada. Em parte porque, por definição, trata-se de instrumento temporário, mas também por um motivo algo mais sutil. O próprio sucesso da medida em antecipar vendas acaba por levar o governo a prorrogar a validade da medida, com receio de queda mais pronunciada na ausência do incentivo. Porém, à medida que as pessoas percebem (na verdade aprendem) que são elevadas as chances de a desoneração temporária ser prorrogada, menores são os incentivos à antecipação.

Em termos do nosso cotidiano, consumidores podem ser levados a comprar mais numa liquidação, mas, caso tenham a percepção de que os preços "de liquidação" serão mantidos ainda por algum tempo, seus incentivos para entrar na loja no primeiro dia da liquidação serão fortemente reduzidos.

Concretamente, as isenções localizadas de IPI (tanto para automóveis quanto para a chamada "linha branca") foram prorrogadas de forma quase contínua, de forma que seus efeitos, com o passar do tempo, se tornaram pouco relevantes no sentido de estimular novas vendas.

Isso dito, é claro que ninguém, em sã consciência, pode reclamar de impostos mais baixos, em particular no Brasil, mas a questão que aparece é, na verdade, mais complexa e nos leva ao cerne do problema: quem, afinal de contas, define que impostos devem ser seletivamente reduzidos para automóveis e linha

branca, e não para, digamos, roupas e calçados, ou bijuterias, ou ainda chocolate?

Há, a bem da verdade, toda uma literatura econômica que sugere impostos maiores ou menores sobre bens, dependendo de certos efeitos indesejados que possam produzir sobre terceiros (maiores, por exemplo, sobre produtos que poluem). Deve ficar claro porém que, na discussão em questão, não é disso que se trata. Por exemplo, é razoável aumentar os impostos sobre veículos para reduzir a poluição ou congestionamentos, mas o que o governo tem feito é exatamente o contrário.

O curioso é que, dentro do governo, a política de desoneração é vista como uma "guinada no estatismo". Ou, nos termos em que esta colocação foi feita: "A Dilma, ministra-chefe da Casa Civil do Governo Lula, acreditava que o Estado, com seus investimentos, faria o país crescer. A Dilma, Presidente da República, entendeu que há limitações e que é preciso trazer a iniciativa privada para o crescimento econômico."[52]

Para usar categorias empregadas pelo economista Luigi Zingales,[53] o governo parece confundir uma política pró-negócio com uma orientação pró-mercado. A primeira consagra vencedores em setores eleitos a dedo, sem que saibamos ao certo os critérios de escolha. A segunda busca criar condições para que empresas possam florescer em um ambiente competitivo, abstendo-se de eleger *a priori* os setores ou as empresas beneficiadas.

Os resultados dessas abordagens não poderiam ser mais distintos, como expresso, por exemplo, no indispensável *Por que as nações fracassam* de Daron Acemoglu e James Robinson. Como argumentado por esses economistas, políticas pró-negócio tipicamente levam a lucros de monopólio, beneficiando uns poucos setores à custa do resto da sociedade. Com lucros garantidos (o chamado "capitalismo de compadres") reduz-se o incentivo à atividade inovadora – e, assim, o impulso ao crescimento de longo prazo, sustentável apenas pela expansão persistente da produtividade.

Políticas pró-mercado, em contraste, não se ocupam da eleição de vencedores, mas sim em forjar um ambiente econômico que facilite a proliferação de inovadores para que da quantidade surja a qualidade. Tributos mais baixos (e, principalmente, mais simples), agilidade na criação (e destruição) de empresas, respeito aos direitos de propriedade são medidas, entre outras, que fazem parte deste ambiente, cujo sucesso é fartamente documentado na literatura econômica, inclusive no livro citado.

Não é preciso clarividência para perceber que a orientação governamental aproxima-se do primeiro caso, sem muito parentesco com o segundo grupo de políticas. O governo crê que sua ação, seja por meio de políticas setoriais, seja pela manipulação da política tributária ou creditícia, criaria os "incentivos corretos" (segundo seus próprios e inescrutáveis critérios) para o investimento empresarial – e é nesse sentido que acredita ter se aproximado do setor privado.

Do ponto de vista de qualquer empresa passa, portanto, a ser mais interessante convencer o governo acerca de seu papel "essencial" ou "estratégico" ao desenvolvimento do país do que se preocupar em melhorar seu produto, aumentar a produtividade ou buscar novos mercados. Tudo aquilo que faz da competição capitalista o motor último de crescimento torna-se secundário se os lucros podem crescer a partir de decisões tomadas em gabinetes.

Não por acaso, portanto, este tipo de política pode até gerar grandes empresas e lucros idem, mas não configura uma estratégia de desenvolvimento sustentável. Pelo contrário, para citar Ayn Rand, filósofa e escritora russa do século passado,

> quando você perceber que, para produzir, precisa obter a autorização de quem não produz nada; quando comprovar que o dinheiro flui para quem negocia não com bens, mas com favores; quando perceber que muitos ficam ricos pela influência, mais que pelo trabalho; e que as leis não nos protegem deles, mas, pelo contrário, são eles que estão protegidos de você; quando perceber que a honestidade se converte em sacrifício, então poderá afirmar, sem receio de errar, que sua sociedade está condenada.

DANO COLATERAL

Como notado acima, um dos problemas com que nossos gestores de política econômica se depararam é o fraco desempenho industrial. Após uma rápida recuperação no período imediatamente posterior à crise (o produto industrial atingiu, em março de 2010, o mesmo nível que em setembro de 2008), a indústria passou a "andar de lado" desde então, mantendo níveis de produção um pouco inferiores ao pico de 2008.

De acordo com nosso diagnóstico, esse comportamento resulta essencialmente dos limites à expansão da oferta, em particular o aperto no mercado de trabalho. Recapitulando, o aumento de salários acima do crescimento da produtividade implica elevação dos custos por trabalhador, cujo repasse é mais difícil no setor industrial, sujeito à concorrência internacional, do que no setor de serviços, que não é. O resultado é a compressão de margens no setor e, portanto, um desempenho fraco do ponto de vista de crescimento.

Após várias tentativas (fracassadas) para tentar acelerar o setor com base em medidas de estímulo à demanda (por exemplo, as desonerações discutidas na seção anterior), o governo adotou uma nova abordagem, reconhecendo finalmente os problemas que advinham do aperto excessivo no mercado de trabalho.

Começando em 2012 (e estendido em 2013) propôs-se a desoneração da folha de pagamentos de vários setores industriais, trocando a contribuição patronal de 20% sobre a folha por um imposto sobre o faturamento com uma alíquota variando de 1% a 2%.

Em tese, essa medida reduziria o custo do trabalho nesses setores, permitindo sua expansão, assim como o aumento do emprego. É bem possível que o primeiro efeito tenha ocorrido como desejado, embora não o segundo, sem contar que o governo não parece ter se dado conta, como de hábito, dos efeitos colaterais de suas medidas.

Para ver isso, considere um exemplo bastante simples: uma economia com dois setores (indústria e serviços), nos quais todos os trabalhadores estão empregados,[54] mas na qual, por conta da preocupação com o setor industrial, o governo tenha reduzido os impostos que incidem sobre os salários daquele setor em particular.

Suponhamos, para facilitar, que para uma empresa o custo do salário inicial fosse de R$ 1.000/mês, dos quais R$ 200 eram pagos para o governo a título de contribuição patronal, ficando os R$ 800 restantes para o trabalhador, como salário líquido. Para facilitar o exemplo, estamos desconsiderando a existência de outros tributos. Com a desoneração (total) na indústria, o desembolso seria de R$ 800/mês, mesmo valor recebido pelo trabalhador.

Todavia, o empresário industrial já estava disposto originalmente a desembolsar R$ 1.000/mês para contratar seus trabalhadores. Ele pode, portanto, elevar o salário para esse valor, fazendo com que seus trabalhadores passem a ganhar R$ 1.000/mês (líquidos) também, o que deve levar à migração de trabalhadores do setor de serviços para a indústria.[55]

A pergunta, no caso, é: o que deve ocorrer com o salário (bruto) no setor de serviços? A resposta – se o novo salário líquido na indústria for de R$ 1.000 – é que deve aumentar para R$ 1.250/mês, pois, com o desconto de 20%, ficaria igual ao da indústria (20% de R$ 1.250 é R$ 250). Obviamente, se o empresário do setor de serviços estava disposto a empregar certo número de trabalhadores pagando R$ 1.000/mês, agora deve estar disposto a manter menos trabalhadores, permitindo, portanto, a migração desejada para o setor industrial.

Nesse aspecto, um dos objetivos da política foi atendido, a saber, uma alteração na distribuição de trabalhadores a favor do setor industrial. No entanto, com uma economia operando a pleno emprego, é óbvio que não pode haver ganho líquido de empregos, isto é, a expansão em um setor deve vir à custa da contração no outro.

Por outro lado, os salários no setor de serviços aumentaram 25% (de R$ 1.000/mês para R$ 1.250/mês) e, como vimos, este setor não sofre as mesmas restrições que a indústria no que se refere ao repasse, o que significa que irá aumentar seus preços, agravando a questão inflacionária. O efeito é tanto maior quanto maior for o peso dos serviços na cesta consumida pela família representativa deste país.

"É preciso compreender antes de agir", como dizia Roberto Simonsen. Como de hábito, trata-se de um risco que raramente corremos...

"PIMBA!"

Nos estertores do governo militar, fez-se famosa a frase de Golbery ("eu criei um monstro") em relação aos desmandos e aberrações que tinham derivado da atuação dos órgãos de segurança e informação (simbolizados no temido SNI) que ele muitos anos antes tinha ajudado a desenvolver.

Com as ressalvas de praxe em relação à diferença de situações, algo assim se aplica aos absurdos decorrentes do intervencionismo governamental. Goethe dizia que "não há nada mais terrível do que a ignorância ativa". Por vezes, o intervencionismo está até inicialmente associado a causas pretensamente nobres, mas que acabam gerando problemas de todo tipo para a economia.

Como é possível que o governo não veja isto?

À parte as dificuldades políticas de um recuo público, há também um elemento ideológico nesta história. Como dizia John Galbraith, "economistas são econômicos quanto às ideias. Mantêm pelo resto da vida as ideias adquiridas no tempo de estudantes. Uma mudança em economia só surge com a mudança das gerações".

Posto de outra forma, o Brasil tem sido conduzido com base em uma concepção que desconfia profundamente do papel do mercado e confia exageradamente na capacidade de intervenção do Estado. A todo momento esta filosofia ("*Al mercado hay que domarlo a palos*", conforme relatado pelo jornalista argentino Eduardo Van der Kooy, referindo-se aos elementos mais intervencionistas do Governo Cristina Kirchner) transparece na administração da política econômica.

Criados numa tradição keynesiana, que dá ênfase a problemas típicos de economias em recessão, nossos gestores têm dificuldade de entender fenômenos quando, ao contrário, a economia opera sob restrições advindas do lado da oferta. Acostumados à visão popularizada pela Cepal, identificam desenvolvimento com industrialização, atribuindo ao setor a exclusividade do desenvolvimento tecnológico.

Um dos autores teve certa vez a oportunidade de participar de uma reunião em que figurava como convidado um economista do PT, que depois veio a ocupar cargo de destaque no Governo Dilma Rousseff. Confrontado com as críticas de economistas, em sua maioria oriundas do mercado financeiro, acerca do papel excessivo do governo no apoio às empresas nacionais, disse "mal posso

acreditar que, em meio a tantos economistas liberais, eu seja o único a defender nossas empresas".

Isto, de alguma forma, resume a postura do governo face aos problemas hoje enfrentados pelo país. Para ele, não se trata de permitir que os mercados funcionem e que empresas tomem suas decisões com base na sinalização que vêm de preços (de bens e ativos), mas de colocar o governo a serviço das empresas e, é claro, as empresas a serviço do governo, uma simbiose que desemboca no já citado "capitalismo de compadres" (*crony capitalism*).

Há também sinceridade nessas crenças, o que só potencializa o problema, lembrando as palavras do Conde de Mirabeau, referindo-se a Robespierre: "é um homem muito perigoso, pois acredita em tudo que fala".

Essa postura impede, na prática, que o governo enxergue os traumas causados pela intervenção excessiva, em que a aparente solução de uma questão acaba gerando outro problema, quando não uma variedade de novos obstáculos. É claro que falta à política econômica um sentido estratégico, e talvez mesmo um sentido tático. O que se observa é um conjunto desconexo de ações que tentam endereçar pontualmente dificuldades, sem uma noção muito clara das consequências, em particular sem uma ideia precisa de como as diferentes partes da economia se encaixam e se relacionam entre si.

A esse respeito, talvez nada sumarize com tanta propriedade nosso atual momento como a frase do comediante americano Dave Barry: "*When troubles arises and things look bad, there is always one individual who perceives a solution and is willing to take command. Very often, that person is crazy.*"[56]

Vejamos agora, no próximo capítulo, como essas questões se relacionam com o papel que os incentivos podem exercer no sentido de levar um país rumo ao progresso – ou desviá-lo.

---

[49] O leitor que aprecia mitologia grega há de achar paralelos fascinantes entre este problema e a necessidade de Odysseus (Ulisses) se amarrar ao mastro de sua nau para resistir ao canto das sereias.

[50] http://www.infomoney.com.br/petrobras/noticia/3013578/bofa-aponta-petro-como-empresa-mais-endividada-mundo-cita-fatores

[51] http://veja.abril.com.br/blog/rodrigo-constantino/investimentos/percepcao-de-risco-da-petrobras-dobra-no-ano-e-e-a-maior-do-mundo/

[52] Fonte anônima, citado em http://www.valor.com.br/opiniao/2948522/dilma-busca-dialogar-com-o-setor-privado

[53] http://www.economist.com/blogs/prospero/2012/08/quick-study-luigi-zingales-crony-capitalism

[54] Para manter as coisas simples, vamos supor que os trabalhadores ofertem sempre as mesmas horas/mês. As conclusões valeriam (algo atenuadas) se a oferta de trabalho fosse sensível aos salários.

[55] Na prática, provavelmente, o que tende a ocorrer é um “mix” de aumento do salário líquido e melhora da margem de lucro da empresa.
[56] “Quando problemas surgem e as coisas parecem ruins, há sempre alguém que descobre uma solução e está disposto a assumir o comando. Frequentemente, trata-se de um maluco.”

CAPÍTULO

11

Milagres não existem

Era uma vez dez amigos que se reuniam todos os dias num bar para beber cerveja. A conta era sempre de 100 dólares. Inicialmente, eles decidiram dividir a conta da seguinte forma: os quatro amigos mais pobres não pagariam nada; o quinto pagaria 1 dólar, o sexto 3, o sétimo 7, o oitavo 12, o nono 18 e o décimo (o mais rico) pagaria 59 dólares. Eles bebiam todo dia e pareciam todos muitos felizes, até que o dono do bar, premiando a fidelidade dos clientes, decidiu dar a eles um desconto de 20%. Agora a conta sairia por 80 dólares. Os quatro primeiros não seriam afetados, porque já não pagavam nada, mas como dividir a redução entre os demais seis pagantes? Se eles dividissem os 20 dólares por seis pessoas, daria um benefício de 3,33 dólares para cada um e nesse caso duas dessas pessoas acabariam recebendo dinheiro por beber. O proprietário do bar sugeriu então uma divisão que lhe pareceu justa. Agora, seriam cinco os não pagantes. Assim, dos dez amigos, o quinto agora não pagaria nada (pouparia 100% do dólar que ele pagava antes), o sexto pagaria 2 ao invés de 3 dólares (poupança de 33%), o sétimo 5 ao invés de 7 (poupança de 29%), o oitavo 9 ao invés de 12 (poupança de 25%), o nono 14 ao invés de 18 (poupança de 22%) e o décimo pagaria 50 ao invés de 59 dólares (poupança de 15%). Cada uma das seis pessoas que pagavam desde o início ficou melhor do que antes, ao mesmo tempo que os quatro amigos mais pobres continuavam bebendo de graça. Entretanto, ao sair do bar, eles compararam o que tinham poupado e o sexto amigo declarou: "Eu poupei apenas um dólar, enquanto você – disse, apontando para o mais rico – poupou nove dólares. Isso não é justo." "É verdade", exclamou o sétimo amigo. "Por que eu só poupei dois dólares?". Ao que os quatro primeiros amigos, em uníssono, gritaram "E nós não recebemos nada! É uma injustiça!". E, após cercá-lo, começaram a reclamar do amigo mais rico. No dia seguinte, o amigo mais rico não apareceu, uma vez que tinha mudado de bar. Os nove amigos beberam a dose de costume, mas quando chegou a hora da conta, verificaram que a soma do que tinham pago no dia anterior, ou seja, 30 dólares, não cobria sequer metade da conta.

David R. Kamerschen, professor da Universidade da Geórgia (tradução livre)

UM CASO EMBLEMÁTICO

Há anos, tem ficado claro que as deficiências de infraestrutura do Brasil têm reduzido o potencial de crescimento do país. O investimento no setor, que superou 5% do PIB nos anos 1970, caiu para valores em torno de 2% do PIB, insuficientes para sustentar um ritmo de crescimento mais elevado, como demonstrado pelas filas em portos em época do embarque da safra, ou pelas dificuldades de escoamento dessa mesma safra, em face de uma malha rodoviária deteriorada.

É claro, também, que o setor público, originalmente o responsável por esse tipo de investimento, não é mais capaz de assumir plenamente esse papel. Seja pela rigidez orçamentária, seja pela complexidade das regras que governam o investimento público, seja pelo ainda elevado endividamento, a verdade é que o modelo de investimento governamental parece, em boa parte, esgotado.

Depois de muita relutância, em que a ideologia desempenhou papel nada modesto, o governo federal, na atual gestão, se rendeu finalmente à realidade e anunciou um plano razoavelmente ambicioso de concessão de serviços públicos na área de infraestrutura para o setor privado, tomando todos os cuidados possíveis para desvincular o processo das demonizadas privatizações ocorridas no Governo FHC.

Não foi um processo fácil, marcado por idas e vindas, discussões com potenciais interessados no setor privado, alterações no modelo de leilões e nas taxas de retorno etc. Batido o martelo, o processo de concessão de rodovias foi marcado para começar em meados de setembro de 2013, com o leilão de dois trechos: a BR-050 e a BR-262, esta última considerada, nas palavras dos responsáveis pelo modelo, o "filé mignon" das concessões.[57]

Iniciado o leilão, porém, não houve sequer um interessado pela BR-262. Obviamente, depois do fato, muitas explicações surgiram, de potenciais problemas políticos à dependência de obras que ainda ficariam a cargo do governo (por meio do DNIT), mas o veredicto final foi que o leilão fracassou. E o fracasso resultou, obviamente, de uma estrutura que não permitiu aos interessados pelo objeto (no caso, a concessão) que exprimissem completamente sua visão acerca da lucratividade esperada e dos riscos associados: ou o leilão sairia nos moldes definidos pelo governo ou, como acabou acontecendo, não sairia.

A verdade é que, ao formular o projeto, o governo tomou como dado que haveria interesse[58] e não se preocupou, a rigor, em verificar se havia de fato incentivos adequados para a participação do setor privado. De alguma forma, acreditou ser possível determinar, entre outros, as tarifas dos pedágios, o volume de investimentos e a taxa de retorno dos projetos e, simultaneamente, garantir que o setor provado compartilhasse da sua pretensamente iluminada opinião acerca da lucratividade do negócio. Só faltou combinar com os russos, na frase imortal de Mané Garrincha.

Agentes econômicos, porém, sejam eles pessoas ou empresas, são guiados por incentivos. Em termos teóricos, nós, economistas, geralmente supomos que as pessoas tomam decisões que implicam sua máxima satisfação (em alguns casos, geralmente os mais importantes, a máxima satisfação esperada) e que empresas se guiem pelo princípio do máximo lucro (esperado). Há, a bem da verdade, uma série de discussões mais sutis acerca do que guia o comportamento econômico, mas, ao menos como uma aproximação inicial, não parece ser boa ideia supor que agentes tomem decisões frontalmente opostas aos seus interesses...

O caso em tela é revelador. Por um lado, reflete uma visão de certa forma enraizada na cultura do país: a de que o lucro é moralmente condenável. Nossa tradição, ao contrário da norte-americana, vê a riqueza como algo negativo, que chega, inclusive, a transcender gerações. Já dizia São Jerônimo, ainda no século IV: "Toda riqueza provém do pecado. Ninguém pode ganhar sem que alguém perca. Se o pecado não foi cometido pelo atual proprietário da riqueza, então a riqueza é produto do pecado cometido pelos seus antepassados."[59]

Por mais anacrônico que possa parecer, esta é a atitude que parece com alguma frequência prevalecer no que diz respeito às concessões. O setor privado pode até ganhar dinheiro investindo em infraestrutura, "mas não demais". De fato, mesmo *após* o fracassado leilão da concessão da BR-262, ninguém menos que a Presidente da República "afirmou que as empresas não podem querer uma 'remuneração elevadíssima' para estradas fáceis de se administrar (sic)".[60] A pergunta que cabe fazer é: Quem define, no caso, a intensidade da "íssima"? O governo? E se quem tem que efetivamente colocar seu dinheiro em jogo – o setor privado – não concordar, o que acontece? O que de fato ocorreu no episódio citado talvez seja uma boa pista do que cabe esperar nesses casos.

Ou seja, a definição do que é remuneração "adequada" e "elevada" (ou "elevadíssima") fica a cargo do governo. O resultado, então, foi a ausência de

participantes, que não tardaram a ver que, sob esse mecanismo, pouco mais seriam do que agentes do setor público.

Em contraste, num leilão em que o governo fixa alguns parâmetros sobre a qualidade do serviço e preços, o retorno é determinado por quanto cada participante está disposto a pagar. Quanto mais alto o preço pago no leilão, menor o retorno a ser obtido e vice-versa.

O exemplo a seguir deve iluminar a questão. Imagine que uma concessão qualquer gere uma receita líquida anual de R$ 10 milhões e exija investimentos anuais de R$ 5 milhões, isto é, um fluxo líquido de recursos da ordem de R$ 5 milhões por ano durante, digamos, 20 anos (estamos ignorando, por simplicidade, o efeito da inflação).

Deixando de lado detalhes sobre a taxa de desconto, um empresário que pague R$ 100 milhões por este projeto terá apenas seu dinheiro de volta (R$ 5 milhões/ano x 20 anos), ou seja, um retorno de 0%. Já um que pague, digamos, R$ 80 milhões, terá um retorno sobre o capital investido pouco superior a 2% a.a.[61] Um pagamento de R$ 50 milhões geraria um retorno de quase 8% a.a – e assim por diante. Em outras palavras, esse mecanismo revela o retorno requerido pelo setor privado.

Adicionalmente, ele cria incentivos para uma melhora de produtividade que permita, ao longo do prazo da concessão, o aumento dos retornos. Ainda no exemplo anterior, imagine que o concessionário, a partir do décimo ano, consiga atender às necessidades de investimento por R$ 2 milhões/ano, por conta de alguma inovação tecnológica, aumentando o fluxo líquido de caixa, originalmente de R$ 5 milhões/ano, para R$ 8 milhões/ano.

O mesmo investidor que, hipoteticamente, tenha pago R$ 50 milhões pela concessão, garantindo o retorno pouco inferior a 8% a.a., agora conseguiria gerar um retorno da ordem de 10% a.a. ao longo do período da concessão.

Obviamente, quanto mais cedo a inovação for introduzida, tanto maior será seu efeito sobre a taxa de retorno. Caso isso ocorra, digamos, no quinto ano (em vez do décimo, como no exemplo anterior) o retorno saltaria para cerca de 12% a.a., como pode ser visto na Tabela 11.1.

TABELA 11.1 Taxas hipotéticas de retorno

Investimento inicial	Taxas de retorno (% a.a.)		
R$ milhões	Sem inovação	Inovação no 10º ano	Inovação no 5º ano
100	0	3	4

90	1	4	5
80	2	5	6
70	4	6	8
60	5	8	10
50	8	10	12
40	11	13	16
30	16	18	21
20	25	26	30
10	50	51	55

Fonte: Elaboração própria dos autores

Posto de outra forma, uma estrutura de concessão que considerasse esses aspectos geraria os incentivos corretos para a inovação tecnológica, não apenas no sentido de sua introdução, mas também de ela ocorrer no prazo mais curto possível. Já no modelo do setor privado como agente do setor público, em que tais considerações estão ausentes, inexistem os incentivos apropriados à inovação e ao aumento da produtividade.

Conforme muito bem colocado por uma amiga dos autores, a economista e ex-conselheira do CADE, Lúcia Helena Salgado, ecoando as palavras de Joseph A. Schumpeter,

> o sonho de toda empresa é tornar-se monopolista e conquistar uma vida tranquila. É o que dita a racionalidade econômica e é o que deve ser esperado do comportamento desregrado da atividade econômica. Ao mesmo tempo, é o empenho de se tornar monopolista – auferir lucro econômico ou supranormal – o que sustenta a dinâmica da concorrência e o que gera progresso econômico.[62]

Concorrência, no caso, é fundamental – e ela requer os incentivos certos.

Desenvolvimento econômico está umbilicalmente ligado à estrutura de incentivos: com estímulos e indução corretos, a economia floresce; sob uma estrutura inadequada, bem, então temos o caso do Brasil.

MORTE E IMPOSTOS

Diz-se que não podemos escapar nem da morte, nem dos impostos. Nesse sentido, o nosso país configura um caso singular. Uma das principais características no Brasil, após o fim da hiperinflação em 1994, é o aumento expressivo da carga tributária. Segundo dados do IBGE, os tributos arrecadados pela União, estados e municípios, que em 1994 equivaliam a 27,9% do PIB, atingiram em 2009 (último ano para o qual o IBGE calculou estes dados) a marca de 33,7% do PIB (Tabela 11.2).

TABELA 11.2 PIB e arrecadação de tributos (R$ milhões de 2012)

	1994	2009
Carga tributária (% PIB)	27,9	33,7
PIB	2 591 947	3 952 333
Arrecadação	723 153	1 331 936
Variação do PIB		1 360 386
Variação da arrecadação		608 783
Var. Arrecadação/Var. PIB		45%

Fonte: IBGE

Embora um aumento da carga tributária de quase 6 pontos percentuais do PIB já seja um número substancial, ele não revela a extensão real do problema, que fica mais claro quando olhamos o conjunto de dados na parte de baixo da tabela.

Entre 1994 e 2009, o PIB brasileiro, a preços de 2012, aumentou quase R$ 1,4 trilhão (de R$ 2,6 trilhões para R$ 4 trilhões); já a arrecadação aumentou pouco mais de R$ 600 bilhões. Posto de outra forma, para cada R$ 100 adicionais produzidos no país naquele período, R$ 45, em média, foram para o governo, deixando apenas R$ 55 nas mãos do setor privado.

Não é necessário um esforço extraordinário de imaginação para concluir que os incentivos à produção são consideravelmente reduzidos quando os indivíduos notam que retêm apenas uma fração relativamente modesta do fruto do seu esforço adicional. É bem verdade que a média nacional não permite inferências acerca dos efeitos redistributivos dos tributos (quem paga mais e quem paga menos), mas não restam dúvidas de que a pesada carga

tributária – uma das mais altas entre países de renda *per capita* média – tem jogado contra o crescimento brasileiro.

Isso já seria motivo de preocupação, mas, não bastasse a carga tributária ser elevada, ela é ainda enormemente complexa. O Banco Mundial realiza desde 2002 uma pesquisa (*Doing Business*)[63] que aufere as facilidades (e dificuldades) associadas à prática de negócios para pequenas e médias empresas em 189 países. Embora relações de causa e efeito sejam tipicamente difíceis de determinar em Economia, há, por detrás da iniciativa, a noção de que a facilidade para a prática de negócios está positivamente associada ao crescimento.

A pesquisa mede várias dimensões do fenômeno, da facilidade para abrir (ou fechar) empresas, a medidas do grau de proteção ao direito de propriedade, passando, entre outras, pelo tempo dedicado à tarefa de pagar impostos.

É bom que fique claro que não se trata do tempo que uma empresa precisa para gerar os recursos equivalentes aos seus impostos (por exemplo, 3 meses, caso os impostos sejam equivalentes a 25% do lucro anual), mas sim "o tempo gasto para preparar, declarar e pagar os três principais tipos de impostos e contribuições: o imposto de renda da empresa, o imposto sobre valor agregado ou sobre vendas e os impostos trabalhistas".[64]

Conforme mostrado na Tabela 11.3, o Brasil se sobressai neste quesito: estima-se que sejam necessárias 2.600 homens-hora/ano para esta tarefa, cerca de 2,5 vezes mais do que o segundo colocado (a Bolívia, entre os demais titãs de crescimento que ocupam do segundo ao quinto lugar deste nada honroso ranking), 7 vezes a média da América Latina e Caribe (Brasil incluso) e 15 vezes a dos países que compõem a OCDE.

TABELA 11.3 Homens-hora/ano dedicadas à tarefa de pagar impostos

Brasil	2.600
Bolívia	1.025
Nigéria	956
Líbia	889
Vietnã	872
Médias regionais	
África Subsaariana	314
América Latina & Caribe	369
Ásia do Sul	328

Europa & Ásia Central	246
Extremo Oriente & Pacífico	208
Oriente Médio & Norte da África	220
OCDE	175

Fonte: Doing Business 2014 (http://portugues.doingbusiness.org/data/exploretopics/paying-taxes)

Os números da Tabela 11.3 representam um testemunho eloquente do tamanho e da complexidade da carga tributária nacional, que não apenas impõe ônus extraordinários sobre as empresas locais, mas que também gera incentivos dos mais perversos.

Um exemplo, anedótico, foi relatado a um dos autores por um especialista em logística. Embora sua especialidade pudesse sugerir que sua principal preocupação fosse ligada à movimentação eficiente (isto é, de menor custo) de cargas da empresa, tanto matérias-primas como produtos acabados, na verdade a maior parte do seu tempo era dedicada a planejar o "passeio" na nota fiscal, de modo a reduzir ao mínimo possível (dentro, é claro, das regras legais) o pagamento de ICMS.

Obviamente, trata-se apenas de um caso, mas revelador acerca da estrutura de incentivos vigente. Do ponto de vista da empresa, mais vale utilizar um recurso valioso (seu especialista em logística) para minimizar o montante de impostos, do que empregá-lo para melhorar a estrutura de distribuição. Do ponto de vista social, porém, o produto do especialista é zero, o que não seria verdade caso ele obtivesse êxito em reduzir custos de distribuição, aumentando a produtividade da empresa.

Não é por acaso, portanto, que o Brasil ocupa a 159ª posição no ranking geral de facilidade de negócios dentre 189 países, na ilustre companhia de Angola, São Tomé e Príncipe, Mali, Índia, Burkina Faso, Sérvia e Nigéria. Por mais que rankings possam (e devam!) ser questionados, já que é virtualmente impossível concentrar toda a informação em poucos números, esta colocação indica as dificuldades associadas ao empreendedorismo no país, outro obstáculo considerável ao crescimento.

MORTE, IMPOSTOS E TRABALHO

Os dados por trás das Tabelas 11.2 e 11.3 revelam também que o Brasil se encontra entre os países que mais tributam o trabalho, com uma alíquota equivalente a pouco menos de 40% do lucro comercial,[65] a sexta mais alta na amostra.

Obviamente, se o trabalho é pesadamente tributado, a tendência é que empresas não utilizem tantos trabalhadores quanto poderiam numa situação em que a tributação fosse menor (ou mesmo não existente). Isso induz as empresas a economizar o fator trabalho, privilegiando o capital, num país caracterizado (hoje menos, mas durante a maior parte de sua história) pela abundância relativa de mão de obra e a escassez de capital, expressa, inclusive, na baixa taxa de investimento do país.

Em termos mais simples, a tributação excessiva tende a elevar a taxa de desemprego relativamente ao que seria observado com impostos mais baixos, assim como a levar as empresas a usar mais capital do que normalmente usariam, o que tende a elevar a taxa de juros e/ou induzir a maior déficit externo para compensar a falta de poupança doméstica.[66]

Agravando o problema da tributação trabalhista, há toda a questão acerca da pouca flexibilidade do mercado de trabalho no Brasil. É notoriamente caro dispensar trabalhadores no país,[67] o que, obviamente, reduz os incentivos para que sejam contratados, ou, se contratados, efetivados no mercado formal. Na prática, isso tende a elevar a rotatividade da mão de obra, comprometendo a competitividade e inibindo o investimento no seu aprimoramento.

Em 2009, em particular, sob o efeito da crise externa, o governo chegou a cogitar a possibilidade de alguma reforma nesta área, desonerando a folha salarial das empresas de forma genérica. A ação das centrais sindicais, todavia, barrou mesmo avanços modestos nesta área. "Se vocês não querem discutir essas propostas, elas não serão discutidas" teria sido a reação do Presidente Lula em reunião com centrais sindicais em abril de 2009, conforme relatado por sindicalistas então presentes.[68] O que acabou prevalecendo no lugar de medidas "horizontais" (que beneficiam todos os setores de forma indiscriminada), foram propostas de benefícios a setores específicos, cujo critério de escolha, é claro, coube ao governo, sujeito às pressões de sempre.

INCENTIVOS RUINS, RESULTADOS IDEM

No seu livro *Por que as nações fracassam*, citado no capítulo precedente, os economistas Daron Acemoglu e James Robinson sumarizam muito do pensamento econômico recente sobre a questão do desenvolvimento. A tese que apresentam sugere que o desenvolvimento resulta de ***instituições econômicas inclusivas***, que, por sua vez, decorrem de ***instituições políticas inclusivas***.

Instituições econômicas ***inclusivas*** são definidas como um conjunto de regras que permitem a indivíduos tomar decisões livremente na esfera econômica, como, por exemplo, o direito à propriedade e oportunidades para lançar seu próprio negócio ou buscar a ocupação mais apropriada ao seu conjunto de habilidades. Elas opõem-se a instituições econômicas ***extrativas***, caracterizadas por alguma forma de limite às liberdades econômicas, com o objetivo de permitir a um grupo específico tomar para si a parcela da renda produzida pela sociedade.

Um exemplo (extremo, mas ilustrativo) de instituição econômica extrativa é a escravidão: uma minoria – os proprietários de escravos – será tipicamente rica, mas a maioria da sociedade estará condenada à pobreza e à privação da liberdade. É fácil concluir que, muito embora uma sociedade nestes moldes possa prosperar por algum tempo, seu crescimento não será sustentável.

Faltam a ela os incentivos para que indivíduos busquem inovações que conduzam ao crescimento sustentável. Por um lado, senhores de escravos têm sua renda garantida; por outro, escravos dificilmente se engajarão em atividades inovadoras, seja pelas próprias dificuldades inerentes à sua posição, seja porque não poderão colher os frutos do seu próprio esforço. Sociedades escravocratas, portanto, tendem a enfrentar limites ao crescimento, ainda que, em estágios iniciais, possam até mostrar taxas relativamente elevadas de crescimento.

Isso dito, o exemplo anterior é (deliberadamente) extremo. Há, contudo, outros casos de instituições que, ao limitar a liberdade de escolha, abrem a oportunidade para que determinados grupos canalizem para si parcela relevante da renda nacional, impondo um custo à maioria da sociedade.

Países em que uma minoria domine, por exemplo, a principal fonte de exportação – petróleo costuma ser o caso mais frequente, mas está longe de ser o único – acabam se caracterizando por uma situação em que esta minoria, capaz de extrair renda do resto da sociedade, não apenas não tem incentivos

para inovar, mas também lutará ferozmente para manter o *status quo*. Isto porque a destruição criadora associada ao capitalismo tem o potencial de desestabilizar o seu fluxo de renda.

Da mesma forma, quando o Estado estabelece determinados monopólios, cujos lucros são apropriados por uma fração desta sociedade, minam-se os incentivos à mudança, o que, eventualmente, leva à estagnação econômica.

Em contraste, nas sociedades em que as liberdades econômicas são preservadas, em particular o direito à propriedade (de forma que os indivíduos possam se apropriar dos frutos do seu trabalho e das suas ideias), são fortes os incentivos à inovação e comparativamente fracos os obstáculos a ela.

Como bem colocou o professor da USP (e nosso amigo) Carlos Eduardo Gonçalves, "imaginem a perda para a economia mundial se o sindicato dos datilógrafos tivesse logrado impedir a difusão dos microcomputadores". No caso, numa sociedade caracterizada por instituições econômicas inclusivas, isto simplesmente não foi possível – muito embora no Brasil tenhamos, de certa forma, flertado com a ideia, por meio da famosa reserva de mercado de informática, que beneficiou alguns grupos, ao custo de limitar o acesso do resto da sociedade ao que de melhor existia na época no campo da tecnologia.

Também não é necessário maior esforço para perceber os ecos de instituições extrativas quando o governo toma para si a tarefa de *pick the winners* (escolher os vencedores), seja privando consumidores locais do acesso a bens importados que poderiam competir com estas empresas, seja provendo-as de acesso a recursos subsidiados.

Neste caso, assim como nos anteriores, a estrutura de incentivos se torna menos condizente com o crescimento sustentável. Mais interessante do que criar novos produtos ou novos processos e descobrir novos mercados (em suma, inovar) passa a ser a construção de canais junto aos diversos braços do governo, para garantir acesso a condições especiais que, sem gerar nova renda, dão aos seus detentores a possibilidade de se apropriar da renda alheia.

De forma mais geral, Marcos Lisboa e Zeina Latif,[69] em exame profundo desta característica nacional, identificam quatro mecanismos por meio dos quais o governo transfere renda para grupos privilegiados:

1. Tributos e transferências
2. Transferências compulsórias de recursos fora do orçamento público
3. Subsídios cruzados

4. Proteção comercial (tarifária e não tarifária)

Já vimos um pouco do primeiro mecanismo, mas aqui vale a pena notar duas das características mais perversas levantadas pelos autores. Em primeiro lugar, entre 1988 (ano da promulgação da Constituição) e 2011, contabilizavam-se cerca de 156 mil alterações tributárias, incluindo 6 alterações constitucionais, perto de 5 mil mudanças de Leis e mais de mil Medidas Provisórias, além de 130 mil alterações de normas infralegais.

Adicionalmente, cerca de 2/3 dos tributos são gastos em programas sociais, mas com resultados modestos em termos de melhora na distribuição de renda, visto que 85% destes recursos se referem a pagamentos de aposentadorias e pensões, que beneficiam de forma desproporcional os setores mais bem situados na escala distributiva.

Exemplos do segundo mecanismo incluem o sistema "S" e o FGTS, cujos recursos também beneficiam grupos mais bem colocados politicamente.

Subsídios cruzados englobam o acesso aos bancos públicos, assim como o chamado "crédito direcionado", isto é, operações de crédito, em parte obrigatórias, concedidas a taxas diferenciadas.

Por fim, mecanismos de proteção comercial envolvem todos os obstáculos à importação, inclusive tarifas de importação, tributação distinta (como no caso de automóveis, com alíquotas diferenciadas de IPI) e mecanismos de intervenção direta, tais como requerimentos de participação nacional etc.

Na metáfora inspirada de nosso colega Samuel Pessôa, criamos o "país da meia-entrada". Da mesma forma que estudantes ou aposentados defendem seu direito à meia-entrada (impondo, assim, um ônus sobre os que, pagando o preço "cheio", têm que compensar a perda de receita por conta de quem paga meia), diversos grupos no país defendem seus privilégios particulares, que lhes trazem benefícios diretos, acarretando custos indiretos (e muitas vezes pouco transparentes) sobre o restante da sociedade.

Numa sociedade com estas características, em que as instituições econômicas são de cunho predominantemente extrativo, fica claro que a estrutura de incentivos não é compatível com crescimento elevado e sustentável.

BOAS INTENÇÕES NEM SEMPRE GERAM BONS RESULTADOS

Para finalizar o capítulo, é bom deixar claro que a discussão acima não implica um julgamento moral sobre várias das reivindicações setoriais, o que certamente não seria possível em vista da sua própria diversidade, assim como a dos grupos de onde estas se originam.

Mantendo o gosto por exemplos extremos (geralmente os mais ilustrativos), parece mais do que moralmente justificável que pessoas com necessidades especiais tenham privilégios apoiados pelo resto da sociedade. Vários outros benefícios são moralmente aceitáveis, outros nem tanto, mas a questão central não é esta, e sim se os custos associados a eles (inclusive os legítimos) justificam sua adoção. Como disse William Buckley, apresentador norte-americano de televisão, "idealismo é bom, mas quando a realidade se aproxima, seu custo se torna proibitivo". Entendemos que pode ser inteiramente justificável ter regras especiais para pessoas com necessidades especiais. Já que pessoas de 65 anos paguem indiscriminadamente meia-entrada, mesmo que eventualmente algumas delas se localizem entre os grupos mais ricos da população, tende a ser algo cuja aceitação não deveria ser tão pacífica.

A verdade é que benefícios não saem de graça – afinal de contas "qualquer coisa grátis vale o que você paga por ela" – e os custos são de duas ordens. Para entender a primeira, voltando ao exemplo da meia-entrada, imagine que a plateia de determinado espetáculo comporte 200 espectadores e que, para pagar seus custos, o produtor precise gerar R$ 20 mil, de modo que cobre R$ 100 por espectador. Todavia, se há o direito à meia-entrada e, digamos, metade da plateia consistir de pagantes com 50% de desconto, o produtor agora precisa cobrar R$ 150/espectador dos demais para cobrir a estimativa de receita. Deixando de lado o problema nada trivial de saber se as pessoas estão dispostas a pagar R$ 150 pelo espetáculo, o custo direto é repassado a indivíduos que não fazem parte do grupo privilegiado. No caso mais geral, os custos serão repassados, tipicamente sob a forma de tributos e outras distorções, para a sociedade, solapando os incentivos ao crescimento.

A outra ordem de custos refere-se à generalização da meia-entrada. Como insistimos aqui, a busca da meia-entrada reflete uma estrutura perversa de incentivos: mais vale a proximidade com os centros decisórios do que a atividade produtiva. Recursos reais (homens-hora/ano) passam a ser dedicados

à busca de privilégios e não à produção, como em nosso exemplo do especialista em logística que se preocupa (racionalmente) com o passeio da nota fiscal e não com a minimização do custo real de transporte.

Se isto é verdade, resta ainda entender como a sociedade permite a proliferação deste tipo de comportamentos. Provavelmente isso é, em parte, porque os elos entre causas e efeitos nem sempre são claros; e, em parte, porque há convicções que jamais tiveram que enfrentar o teste da verdade, motivo pelo qual, nas palavras de Nietzche, "convicções são inimigas mais perigosas da verdade do que mentiras".

Talvez a principal razão seja a distância entre quem toma as decisões e quem, em última análise, paga os custos. Thomas Sowell, economista norte-americano, resumiu bem o problema quando afirmou que "é difícil imaginar uma forma mais estúpida e perigosa de tomar decisões que deixar essas decisões nas mãos daqueles que não pagarão nada por seus erros". Nesse caso, o desalinhamento de incentivos é total e nada de bom pode resultar dessa combinação.

---

[57] "Em entrevista ao jornal *Folha de S.Paulo* no dia 10 [de setembro de 2013], o Ministro [dos Transportes, César Borges] afirmou que a estratégia do Governo foi oferecer primeiro os lotes mais atrativos, em que há menor risco em relação às obras e maior possibilidade de receita. 'Agora é o filé. Mas não é que depois venha a carne de pescoço. É filezinho', afirmou Borges". Ver http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/09/governo-nao-recebe-proposta-para-leilao-de-trecho-da-br-262.html.

[58] "O ministro da Fazenda, Guido Mantega, se disse otimista com a atratividade dos projetos. 'É um empreendimento seguro. Nunca vi concessão rodoviária não dar certo. São rentáveis', disse". Ver matéria em http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/09/bancos-privados-vao-financiar-concessoes-de-infraestrutura.html.

[59] Citado em Jacob Viner. Early attitudes toward trade and the merchant; in *Essays on the Intellectual History of Economics*. Ed. Douglas A. Irwin, Princeton, 1991, página 40; reportado em Eduardo Giannetti. *O livro das citações*. Companhia das Letras, 2008.

[60] http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/09/1343093-apos-fracasso-de-leilao-dilma-diz-que-empresa-nao-pode-ter-ganho-elevadissimo.shtml.

[61] A taxa de retorno de um investimento é definida como aquela que iguala o valor dos fluxos de caixa, devidamente descontados, ao valor do investimento inicial. Soa algo abstrato, mas um exemplo deve ajudar. Imagine um investimento de R$ 100, que paga R$ 51 ao fim do primeiro ano e R$ 51 ao fim do segundo. Há uma taxa de juros, r, tal que $51/(1+r) + 51/(1+r)^2 = 100$, que é definida como a taxa de retorno. Neste exemplo, a taxa é 1,33% a.a., pois $51/(1{,}0133) = 50{,}33$, enquanto $51/(1{,}0133)^2 = 49{,}67$ (e as duas parcelas somam 100). Tipicamente, este investimento será realizado apenas se a taxa de retorno for superior à taxa de juros prevalecente na economia (para simplificar, estamos ignorando os aspectos de risco associados ao investimento).

[62] Revista *Insight Inteligência*, agosto/outubro 1999.

[63] http://portugues.doingbusiness.org/about-us.

[64] O tempo é registrado em horas por ano. O tempo de preparação inclui o gasto para reunir todas as informações necessárias para computar o valor a ser pago. Se for necessário manter livros contábeis separados para fins de tributação — ou fazer cálculos separados — o tempo associado a esses processos será incluído. Esse adicional é incorporado à conta somente se o trabalho contábil normal não for suficiente para cumprir os requisitos de contabilidade fiscal. O número de minutos ou horas da declaração inclui o gasto para preencher todos os formulários de devolução de impostos necessários e declarar à autoridade tributária as devoluções pertinentes. O tempo de pagamento considera as horas necessárias para fazer o pagamento on-line ou nas autoridades tributárias. Quando os impostos e as contribuições são pagos pessoalmente, consideram-se os atrasos durante a espera.
http://portugues.doingbusiness.org/Methodology/paying-taxes#time.

[65] A taxa tributária total destina-se a proporcionar uma medida abrangente do custo de todos os impostos pagos pela empresa. É diferente da taxa tributária estatutária, que fornece apenas o fator a ser aplicado à base tributária. No cálculo da taxa tributária total, o imposto a pagar real é dividido pelo lucro comercial. O lucro comercial é calculado como vendas menos o custo dos produtos vendidos, menos os salários brutos, menos as despesas administrativas, menos outras despesas, menos provisões, mais ganhos de capital (da venda da propriedade) menos os juros pagos, mais a renda de juros e menos a depreciação comercial. Ver
http://portugues.doingbusiness.org/Methodology/paying-taxes#labor.

[66] Para entender isto, considere um país que produza 100 unidades de PIB e consuma 90 delas. Se o investimento desejado for equivalente a 20 unidades de PIB, há duas soluções possíveis (ou uma combinação de ambas), com alguma simplificação. Se o país não puder exportar ou importar, as taxas de juros terão que subir para desencorajar o consumo, aumentando a poupança doméstica. Caso o país possa transacionar com o exterior, ele deve importar 10 unidades a mais do que exporta (isto é, registrar um déficit externo) para usá-las como investimento. Na prática, em economias que transacionam com o exterior, o que geralmente se observa é uma combinação, isto é, taxas de juros sobem (mas não tanto quanto no caso de uma economia que não transaciona com o resto do mundo) e aparecem déficits externos.

[67] A este respeito, é emblemática a decisão do Governo no sentido de manter a multa adicional de 10% do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS). Esse adicional foi criado em 2001 para cobrir despesas associadas ao pagamento de correção monetária devida pelos Planos Verão (de 1989) e Collor (de 1990). Essa diferença foi coberta em 2008, de modo que o pagamento adicional deixou de ser necessário para seus fins originais. Assim mesmo, a presidente vetou decisão do Congresso que eliminava este adicional, invocando a necessidade desses recursos para outros fins.

[68] http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL1079776-9356,00.html.

[69] Democracy and Growth in Brazil, mimeo, julho de 2013.

CAPÍTULO

12

A regra (não) é clara

Estabelecemos regras para os outros e exceções para nós.

Charles Lemeste, industrial francês do século XVIII

A IMPORTÂNCIA DO CÁLCULO ECONÔMICO

Uma brincadeira, nada saudável, dos tempos de adolescência envolvia a seguinte aposta: quem daria o soco mais *fraco* no ombro do parceiro? Normalmente, o primeiro a jogar descarregava sua força com toda fúria possível sobre o ombro do amigo infeliz e já se dizia derrotado, na prática não permitindo o revide. Obviamente, não havia dupla que fizesse essa aposta pela segunda vez e, em pouquíssimo tempo, já não era possível encontrar um parceiro que desconhecesse as consequências dolorosas da brincadeira.

Este tipo de dilema é objeto de estudo em mais de uma área em Economia, a partir do instrumental da Teoria dos Jogos, em particular a noção do equilíbrio de Nash – o mesmo que se tornou famoso pelo filme *Uma mente brilhante*, estrelado por Russell Crowe.

Nos termos desta teoria, poderíamos descrever o jogo da seguinte maneira. Em primeiro lugar, entre rapazes de, digamos, 12 a 15 anos, o objetivo é causar o máximo de dor no amigo, sem obviamente machucá-lo além da conta. O jogo é necessariamente sequencial, isto é, um dos jogadores faz o primeiro movimento e, para simplificar, vamos supor que ele só possa escolher entre duas alternativas: "forte" e "fraco". Cabe então ao segundo jogador se mover, também escolhendo entre duas alternativas: "forte" e "fraco".

Como vai jogar o segundo jogador? Se for verdade (e, acreditem, é) que o objetivo é infligir a máxima dor, qualquer que seja a decisão do primeiro jogador ("forte" ou "fraco"), a escolha do segundo jogador será necessariamente "forte". Sabendo disso, a única alternativa do primeiro jogador é também "forte", o que levaria a um equilíbrio em que ambos os jogadores se espancariam impiedosamente.

Note, porém, que isso só será válido se houver uma **regra** que permita ao segundo jogador realizar seu movimento depois da escolha do primeiro. Caso não haja essa regra (ou, caso ela exista, não haja autoridade que a faça ser obedecida, o que é equivalente à ausência de regra), o resultado esperado do primeiro jogador é "forte", seguido do anúncio da desistência do segundo round.

No entanto, sabendo disto, o que ocorre é que o segundo jogador, quando convidado para tomar parte na aposta, antecipando o comportamento ótimo do primeiro jogador (bater o mais forte possível e desistir do jogo, evitando o

revide), deve também fazer sua escolha ótima, qual seja, se recusar a participar. O equilíbrio final, portanto, é a inexistência do jogo, um resultado aparentemente paradoxal, mas absolutamente lógico.[70]

O jogo é imaturo e a situação descrita é anedótica, mas ilustra um ponto central, tanto no mundo econômico quanto nas demais esferas de interação humana: sem regras claras e sem uma autoridade que garanta que sejam seguidas, não há como convencer os demais a interagir. Em particular, quem faz o primeiro movimento tem que estar convencido de que – uma vez que fez sua escolha – as regras permanecerão as mesmas, garantindo que a estrutura sob a qual tomou sua decisão fique inalterada.

Um exemplo clássico dessa conclusão aparece no mecanismo de concessão de patentes. Sabemos que o detentor da patente torna-se o monopolista de um dado produto (ou de uma variedade do produto) e, como tal, tende a cobrar dos consumidores mais do que o preço que prevaleceria em condições de concorrência mais acirrada. Seria, portanto, ótimo para os consumidores que a patente fosse cassada uma vez que o inventor já tivesse incorrido em todos os custos de desenvolvimento do produto, de modo a beneficiar o maior número possível de indivíduos. Todavia, num ambiente em que isso fosse uma possibilidade, muito provavelmente ninguém dedicaria tempo e recursos para desenvolver o produto. Assim, o resultado final seria uma drástica redução do desenvolvimento tecnológico e, portanto, do crescimento econômico.

Este problema é válido num conjunto muito amplo de temas econômicos. De maneira geral, nos referimos às regras como "instituições". Ou seja, limitações ao comportamento dos agentes que lhes permitam, como no caso da patente, alguma forma de cálculo econômico, ainda que precário, a partir do qual possa tomar decisões como investir, pesquisar ou simplesmente contratar um novo empregado.

De maneira geral, economistas tomam instituições como dados:[71] uma vez definidas as regras do jogo, supõe-se que os agentes tomem as decisões que melhor atendam seus interesses. O problema, óbvio, é que tais decisões dependem crucialmente do tipo de regras a que os agentes estão submetidos.

O exemplo mais geral diz respeito ao direito de propriedade, inclusive porque, ao contrário do que possa parecer, este não se trata de uma variável "binária". Isto é, não há apenas casos em que seja bem definido e outros em que não exista; há várias nuances que nos permitem falar de direitos mais ou menos bem definidos.

Um exercício interessante consiste em imaginar como se comportariam duas economias iguais em tudo, exceto no que diz respeito precisamente aos direitos de propriedade: numa delas a definição é perfeita, enquanto a outra se encontra no extremo oposto do espectro.

É óbvio que os incentivos à produção são muito maiores na primeira do que na segunda. Numa economia em que não haja direito de propriedade, não há também nenhuma ligação entre o esforço e os resultados do esforço, isto é, quem produz não necessariamente será aquele que irá se apropriar dos resultados.

Não é por acaso que, dentre as reformas implantadas por Deng Xiaoping, uma das primeiras foi exatamente reestabelecer direitos de propriedade na agricultura.[72] O resultado foi um aumento substancial da produção agrícola chinesa, ponto de partida para o processo que transformou o país no que é hoje.

Entretanto, como adiantado acima, o direito de propriedade não é uma variável "binária". Há situações em que, embora este exista nominalmente, há também mecanismos que permitem a expropriação parcial dos frutos do esforço. Sem esgotar o assunto, impostos extraordinários, obrigações de venda do produto ao governo por preços fora de mercado, monopólios no fornecimento de algum insumo essencial ou controles de preços são algumas possibilidades de permitir que terceiros se apropriem de parcela do produto alheio.

Nesse sentido, regras (ou instituições) são cruciais para o cálculo econômico. Elas definem qual a proporção produto da economia pertence a cada um dos agentes e, nesse sentido, estabelecem as condições para que cada um tome as decisões ótimas a partir delas.

Note-se que não mencionamos "regras estáveis"; a própria noção de regra pressupõe estabilidade. Em particular, a regra pode ser mais ou menos favorável aos interesses de cada um; o mais importante é que, uma vez definida, ela permaneça. Nas palavras de um investidor internacional do setor de petróleo, queixando-se da imprevisibilidade argentina: "Eu não tenho medo de uma regulação dura: faço negócios com a China. Conhecendo a regulação, eu penso um negócio que se enquadre nela. Porém, não consigo fazer isso se a regulação muda o tempo todo."

Em nossos termos, o investidor precisa saber qual será sua participação no resultado. Sabendo disso, irá investir mais ou menos; sem, porém, conhecer as

regras, estará na mesma situação do adolescente do jogo descrito no início do capítulo: a melhor solução será não participar dele, isto é, não investir.

Dito isso, o Brasil obviamente não chegou ao estágio da Argentina, onde, em resposta a questões como as colocadas anteriormente, uma antiga autoridade teria declarado: "Eu não gosto de regras claras. Prefiro o arbítrio." Ainda assim, as regras do jogo não são suficientemente bem definidas a ponto de evitar o surgimento de problemas.

INCERTEZA JURÍDICA

A incerteza jurídica apresenta várias dimensões, daquela associada ao "poder do príncipe" de alterar as regras a seu favor, à resultante de pressões políticas, sem contar, é claro, a possibilidade de decisões retroativas, as mesmas que levaram o ex-ministro da Fazenda, Pedro Malan, de forma memorável, a declarar que "no Brasil, até o passado é incerto".

Conforme vimos em capítulo anterior, em parte motivado pelas dificuldades quanto ao controle da inflação, em parte respondendo ao apelo do empresariado acerca dos elevados custos de energia no país, o governo recentemente resolveu reduzir as tarifas de energia elétrica. O resultado foi uma desvalorização considerável das empresas do setor, aliás, mais pronunciado nas que optaram pela primeira alternativa. Há dois efeitos sobre o investimento. Um, direto, resulta da própria desvalorização da empresa, que é sinônimo do aumento do seu custo de capital (a empresa precisaria, em tese, vender uma parcela maior do seu patrimônio para obter os mesmos recursos). O outro, de longo prazo, resulta da percepção de que as regras do jogo podem mudar e, portanto, há maiores riscos associados a projetos que envolvem a mobilização de recursos por períodos muito longos. Em consequência, a Eletrobras, que no final de 2011 valia em bolsa R$ 27 bilhões, no momento em que este livro está sendo finalizado teve seu valor reduzido a apenas R$ 9 bilhões.

Outro exemplo vem das concessionárias de rodovias. Precisamente às vésperas dos leilões de rodovias federais, o governo de São Paulo, na esteira dos protestos que varreram o país em meados de 2013, anunciou que o reajuste contratual dos pedágios nas estradas paulistas tinha sido cancelado.[73]

Não se trata de exemplo isolado. Pelo contrário, um dos motivos alegados para a ausência de interessados no leilão da BR-262 (o "filé mignon" das concessões, que encontramos no capítulo anterior) foi precisamente a incerteza jurídica que cercava os contratos.[74] Segundo matéria do jornal *O Globo*, "fortes protestos contra pedágios no estado (ES) assustaram os investidores da rodovia que liga o interior mineiro ao litoral capixaba", referindo-se às manifestações contra a Rodosol, concessionária de uma rodovia na região metropolitana de Vitória.[75]

Também mais recentemente, a demora dos estados em chegar a um acordo sobre os incentivos fiscais concedidos nos últimos anos sem autorização do

Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz) pode levar o Supremo Tribunal Federal (STF) a declará-los ilegais. Caso isso ocorra, estima-se que as empresas beneficiadas teriam que devolver cerca de R$ 40 bilhões,[76] equivalentes a 15% de seu patrimônio líquido.

Obviamente, o problema não deriva da decisão do STF, a quem, como toda corte que se preze, cabe preservar o que a lei ordena. O cerne da questão é a concessão de incentivos fiscais por parte dos estados sem o aval do Confaz, requerido pela regulamentação, bem como a demora em definir uma situação como ilegal, permitindo a continuidade do processo, até que atingisse as dimensões anteriormente mencionadas.

Ainda no capítulo da incerteza sobre o passado, enquanto escrevemos este livro, o mesmo STF terá que decidir acerca do pleito dos depositantes em cadernetas de poupança acerca das alterações de rendimentos dessa aplicação ocorridas na esteira de planos de estabilização entre 1987 e 1991 (Planos Bresser, Verão, Collor I e Collor II). Segundo os depositantes, a mudança das regras das cadernetas teria acarretado perdas para eles. De acordo com os bancos, não houve perdas e, de qualquer forma, as mesmas alterações que ocorreram nas cadernetas foram aplicadas nos empréstimos cujos recursos provieram das cadernetas.

Segundo cálculos do governo,[77] em caso de decisão desfavorável (aos bancos, é bom deixar claro), o prejuízo poderia atingir R$ 150 bilhões, correspondente a um quarto do capital dessas instituições financeiras.

Independente do mérito da questão, que cabe ao STF apreciar, o relevante nesta história é a possibilidade de alterações de regras, cujos efeitos se estendem muito além do objetivo e horizonte originais.[78] No caso, bancos são réus por terem seguido regras alteradas pelo Executivo.

Parece óbvio que a incerteza gerada pela arbitragem do STF sobre uma perda potencial de R$ 150 bilhões (cerca de 3% do PIB) deve ter feito mais de um empresário repensar cuidadosamente seus planos para investir no país.

Queremos deixar claro que os comentários acima não devem ser interpretados como uma visão negativa em relação ao fato das pessoas buscarem seus direitos na Justiça – muito pelo contrário. Se há vilões na história acima, não são os depositantes, que podem se sentir legitimamente lesados com o ocorrido durante os fracassados programas de estabilização no Brasil naquele período.

O real problema, no caso, é a instabilidade de regras que gerou enormes passivos contingentes,[79] cuja existência pode afetar (e em geral afeta) a disposição dos empresários para investir, minando o crescimento econômico de longo prazo.

Provavelmente muitos leitores tiveram oportunidade, em 2013, de assistir o filme *Capitão Phillips*, baseado em um caso real. Nele, o ator Tom Hanks interpreta brilhantemente o papel do capitão de um navio sequestrado por piratas perto da costa da Somália, oriundos de uma das tantas tribos que dominam aquele território sem lei – ou onde, colocando as coisas de outra forma, prevalece a lei do mais forte. Qualquer empresário que assista ao filme pensará 500 vezes antes de fazer negócios naquele país, por não ter a menor condição de saber que regras irão vigorar, o que torna o cálculo econômico quase impossível.

O Brasil não é a Somália e, embora também não seja uma Suíça ou os Estados Unidos em matéria de vigência do que os anglo-saxões chamam genericamente de *rule of Law* para a prática dos negócios, felizmente se encontra muitíssimo mais perto, nesse particular, dos países desenvolvidos do que da região do "chifre da África" onde se passam as cenas do filme citado. Porém, temos que reconhecer que, quando um grupo de uma centena de pessoas invade uma rodovia e, em função dessa pressão, as autoridades cancelam o aumento programado – e contratado – do pedágio de um investimento privado de dezenas ou centenas de milhões de reais, o país se afasta um pouco da Suíça ou dos Estados Unidos e se aproxima um pouco da Somália na escala da segurança jurídica.

Aos casos de certa arbitrariedade soma-se, muitas vezes, a ambiguidade da legislação. Bentham, jurista inglês do século XIX, dizia que "numa peça teatral ou romance, uma palavra imprópria é apenas uma palavra e a impropriedade, seja ou não percebida, não acarreta consequência alguma. Num código legal composto de leis tidas como fundamentais, uma palavra imprópria pode ser uma calamidade nacional". O Brasil tem *n* exemplos em que a redação de determinados artigos-chave da legislação sobre alguma questão suscita uma grande amplitude interpretativa, o que abre espaço para reivindicações e contestações de todo tipo. É por isso que, com razão, discorrendo acerca da necessidade de as leis serem precisas, o filólogo Celso Cunha disse que "a clareza é a cortesia do legislador para com seu povo".

REGRAS PARA QUE TE QUERO OU "O QUE O GOVERNO QUER?"

Já tivemos a oportunidade de discutir o controle de preços de combustíveis, resultado das dificuldades no front inflacionário, que têm forçado o governo a lançar mão de medidas pouco ortodoxas para evitar que a inflação supere o teto da meta de inflação (6,5%).

Isso tem efeitos óbvios sobre os investimentos da Petrobras, que, porém, não podem ser atribuídos à incerteza natural sobre o futuro, mas a causas muito mais próximas, em particular à redução da geração de caixa da empresa.

Todavia, há efeitos que ocorrem em setores correlatos. Até a descoberta dos campos de petróleo do pré-sal, o cerne da estratégia energética do Brasil eram os biocombustíveis. Mesmo em face de certa resistência do exterior, por conta de preocupações acerca do crescimento dos biocombustíveis ameaçar a segurança alimentar, o governo brasileiro tomou a frente da defesa dos biocombustíveis.[80] Por conta disso, houve investimentos consideráveis do setor privado, em particular para a produção de etanol, usado como combustível e como aditivo à gasolina.

Contudo, por razões técnicas, o preço do etanol, para ser competitivo com o preço da gasolina, não pode ser superior a 70% do preço desta última. Assim, o maior controle do preço da gasolina também implica engessar o preço do etanol, a despeito da evolução dos custos no setor.

Em outras palavras, quem acreditou no governo e investiu foi "recompensado" com políticas que inviabilizaram o setor. Quando reagiu, elevando a produção do açúcar para exportação e reduzindo, portanto, a produção de etanol, teve que enfrentar também medidas punitivas: redução do financiamento para usinas que produziram mais açúcar que álcool; taxação sobre as exportações de açúcar; aumento da produção de etanol da Petrobras; ou diminuição da proporção do etanol na gasolina, entre outras.

A conclusão é óbvia: o governo não conseguirá elevar o investimento neste setor por muito tempo, até eventualmente conseguir convencer os empresários acerca de sua firmeza de propósito (isto, bem entendido, caso as preferências governamentais voltem algum dia a privilegiar os biocombustíveis) e mudar sua reputação. Como bem colocado certa vez por Gustavo Franco, "credibilidade e reputação são atributos que se acumulam ao longo do tempo". E, poderíamos

acrescentar, que se perdem em frações de segundos, seguindo uma decisão míope.

Isso dito, não se trata, é claro, do mesmo problema de incerteza jurídica. Não havia (nem há) lei que garanta o retorno no setor. A quebra da regra (informal) que estabelecia a equivalência entre preços domésticos e internacionais de combustíveis mudou dramaticamente a rentabilidade.

Fosse essa mudança resultado de alterações no mercado internacional de combustíveis, como, por exemplo, uma queda drástica do preço da gasolina, não haveria reparos a fazer. Empresários teriam tomado risco e, como às vezes acontece, as coisas não saíram como esperado. Alguns (os de custo mais elevado) sairiam do mercado, mas as portas permaneceriam abertas, quando as condições se tornassem mais favoráveis.

Quando, porém, a queda de rentabilidade resulta de políticas governamentais, um eventual retorno dos produtores se torna bem mais complicado. Da mesma forma que os adolescentes em nosso exemplo inicial, empresários aprendem rapidamente que, na ausência de regras, a melhor estratégia é não participar do jogo.

“LA VIDA POR PERÓN”

Em 1973, Juan Domingo Perón foi eleito Presidente da República com o voto de mais de 60% dos eleitores argentinos. Nos meses seguintes, em suas aparições para saudar o povo na histórica Praça de Maio, abarrotada de militantes, um dos cânticos mais ouvidos dos manifestantes era “La vida por Perón”, sinal de adoração que significava que aqueles que ouviam o seu líder político estariam dispostos até mesmo, no limite, a sacrificar a sua vida pela causa.

Como sinal da esperteza do ser humano, uma piada comum na Argentina daqueles anos dizia que Perón, numa manifestação e em clima de comício, teria dito: “E agora, como sinal do compromisso de vocês com o peronismo, vou jogar esta pena de uma ave e vou querer que aquele em cuja cabeça ela cair, aceite a missão de morrer pela Pátria!”. A piada dizia que, enquanto a massa enlouquecida gritava fervorosamente aplaudindo as palavras do presidente, no meio da multidão tinha um pobre coitado, na direção do qual a pena estava lentamente descendo, que berrava a pleno pulmão a frase “la vida por Perón/la vida por Perón”, interrompida por não menos frenéticos “ffffff”, “fffffffff” enquanto soprava desesperadamente para cima para a pena não cair em cima da sua cabeça.

Algo assim ocorre com as juras de amor do empresariado em relação ao governo. Tome-se o jornal qualquer dia e lá estará alguma liderança empresarial dizendo que o país está indo na direção correta, que o governo está fazendo as coisas bem etc. O fato, porém, é que na hora do “vamos ver”, nos últimos tempos tem faltado o famoso “espírito animal” empresarial para acionar a máquina dos investimentos. Como o militante argentino, esses empresários se juntam formalmente à retórica oficial, mas o bom senso faz com que na “hora H” eles não sacrifiquem os seus recursos.

---

[70] Talvez o leitor se lembre de um filme de 1983, *Jogos de guerra*, em que o computador, Joshua, que pode deflagrar uma guerra termonuclear, depois de simular uma infinidade de cenários de guerra inspirados pelo tradicional “jogo da velha” (*Tic-Tac-Toe*), afirma: “*A strange game. The only winning move is not to play*” (“Um jogo estranho. A única forma de ganhar é não jogar”).

[71] Alguns mais ousados, como Oliver Williamson e Elinor Ostrom, investigaram como instituições são criadas, sendo devidamente agraciados com o Prêmio Nobel de Economia em 2009.

[72] Especificamente, foi dado aos produtores rurais o direito de vender, a preços de mercado, a parcela da produção que ultrapassasse a cota determinada pelo governo.

[73] http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/2013/06/governador-de-sp-suspende-reajuste-do-pedagio-nas-rodovias-estaduais.html.

[74] Segundo matéria da Agência Estado: "A Presidente Dilma Rousseff foi informada na noite de sexta-feira (13) que o risco jurídico relacionado com contratos e com possíveis questionamentos sobre os preços dos pedágios afastou as empresas potencialmente interessadas na concessão da BR-262. O trecho da rodovia entre o Espírito Santo e Minas Gerais foi oferecido à exploração pela iniciativa privada na sexta-feira (13), mas não recebeu propostas. O fracasso de um negócio que era considerado um 'filé' causou perplexidade no governo."
http://economia.ig.com.br/2013-09-15/governo-liga-fracasso-de-leilao-da-br-262-a-risco-juridico.html.

[75] http://oglobo.globo.com/economia/novo-modelo-de-concessao-protestos-afastaram-investidores-da-br-262-entre-es-mg-9954683.

[76] Ver a respeito a coluna de Sérgio Leo no *Valor Econômico* de 21 de outubro de 2013: "A bomba fiscal sobre os investimentos".
http://www.valor.com.br/brasil/3310490/bomba-fiscal-sobre-os-investimentos.

[77] Este número tem sido amplamente divulgado, mas não temos condições de avaliar sua precisão. Ver, por exemplo: http://oglobo.globo.com/economia/governo-tenta-evitar-derrota-de-bancos-no-stf-com-ressarcimento-de-150-bilhoes-10858321.

[78] A propósito disto, é pertinente aqui citar o subtítulo da tese de mestrado de um colega nosso, tese essa referente ao mercado financeiro no Brasil: "Quando a regra é quebrar a regra".

[79] Um passivo é dito "contingente" caso sua materialização dependa de um fenômeno que irá ocorrer. No caso, este passivo (de R$ 150 bilhões, se a estimativa de custo for correta) irá se materializar se o STF decidir a favor dos depositantes; se a decisão for favorável aos bancos, o passivo não irá se materializar.

[80] A relevância dos biocombustíveis era tão grande que o Presidente Lula mantinha em sua sala sementes de mamona, a partir das quais se produz biodiesel. O então governador do Paraná, Roberto Requião, acreditando tratar-se de um petisco, as colocou na boca, levando o presidente a alertá-lo sobre as toxinas presentes na semente.
http://www.gazetadopovo.com.br/brasil/conteudo.phtml?id=534033.

CAPÍTULO

13

A grande maldição

Para qué arañar la tierra? Para qué salir a afrontar río y mar, si la Pampa servía cueros y carne que el mercado mundial reclamaba con tanta avidez como el metal de Potosí o el tabaco de Virginia? Pronto los colonizadores rioplatenses descubrieron que el camino de la fortuna no requería conquistar índios. Bastaba com acaparar tierras, no por la tierra misma, sino por las vacas que sobre ellas crecían solas. Así nació, creció y se enriqueció una oligarquía propietaria de tierras y vacas y una clase comercial intimamente vinculada a aquella por lazos de sangre y pesos, que amontonaban cueros primero, carne después y los exportaban, acumulando capitales que se reproducían automáticamente. Como los plantadores del Sur de los Estados Unidos, estas clases vivían pendientes de la exportación y su enriquecimiento no les exigía ni La iniciativa del burgués industrial ni el trabajo personal del granjero. Las vacas se reproducían para ellos y ellos juntaban tierras para las vacas.

Milcíades Pena, historiador argentino,
no capítulo Maldición de la abundancia fácil, na sua obra
Antes de Mayo, Buenos Aires, 1970

O OURO NEGRO

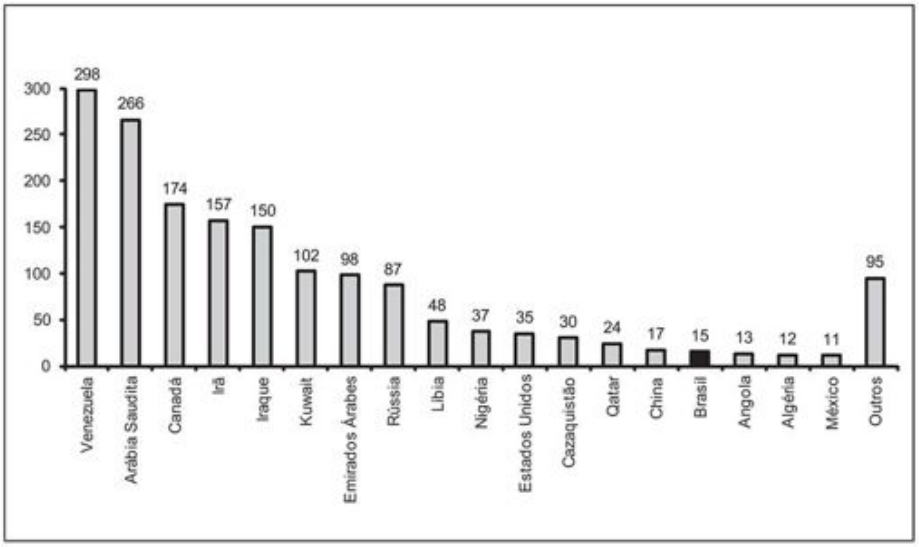
Quando começaram a aparecer no noticiário as primeiras informações acerca da extensão das reservas de petróleo contidas no pré-sal brasileiro, muitos jornalistas passaram a associar a novidade à ideia de que o que o Brasil tinha descoberto o tornava detentor do "bilhete premiado da loteria".

Isso porque, desde que o petróleo começou a ser explorado no mundo, ele ganhou a alcunha de "ouro negro". Isto por ser a expressão de uma grande riqueza, seja da nação favorecida pela existência de um volume elevado de reservas, seja das empresas que exploram o negócio e/ou dos felizardos que são donos dela. É conhecida a piada segundo a qual "o melhor negócio do mundo é uma empresa de petróleo bem administrada e o segundo melhor negócio do mundo é uma empresa de petróleo mal administrada". A piada tem continuidade com a frase de que "o terceiro melhor negócio do mundo é a empresa X" – onde X pode ser a estatal petroleira de algum país não muito cuidadoso com a maximização da lucratividade. As empresas de petróleo sempre dão lucro, muito lucro: desde algumas empresas de países vizinhos, com gestão sofrível e enormes desperdícios, até as antigamente denominadas "sete irmãs", passando pela nossa Petrobras.

Para ter uma ideia do que esses recursos significam, lembremos que o Brasil, no universo das reservas provadas mundiais de petróleo – que em 2012 eram de 1669 bilhões de barris – antes da descoberta do pré-sal tinha reservas do produto de 13 bilhões de barris. Tal nível, se não tornava o país desprezível no contexto mundial do petróleo – longe disso – também ficava muito longe de nos transformar numa potência da OPEP (Gráfico 13.1). Em comparação, a Venezuela tem reservas que se aproximam de 300 bilhões de barris; a Arábia Saudita, quase 270 bilhões; o Canadá, pouco mais de 170 bilhões; o Irã e o Iraque, da ordem de 150 bilhões a 160 bilhões individualmente; e o Kuwait, os Emirados Árabes e a Rússia, em torno de 100 bilhões de barris cada um. Considerando as dimensões da população de cada país, as posições relativas podem mudar substancialmente e, nesse sentido, Qatar, mesmo com reservas inferiores a 25 bilhões de barris, tem um coeficiente de reservas por habitante da ordem de 3 vezes o da Arábia Saudita, ou 14 vezes o coeficiente do Irã. Ah! E quase 400 vezes o coeficiente de reservas por habitante do Brasil. Moral da

história: os governos podem ser extraordinariamente generosos no Qatar até o final do século XXI e, mesmo assim, não vai faltar dinheiro.

GRÁFICO 13.1 Reservas provadas de petróleo: 2012 (bilhões de barris)



UMA QUESTÃO CONCEITUAL: "SEMEAR O PETRÓLEO"

Os estudantes de economia aprendem no primeiro ano da Faculdade a distinção entre os conceitos de "bem de consumo" e "bem de capital", sendo o primeiro utilizado para satisfazer os desejos de quem os adquire e o segundo empregado na geração de produção de outros bens. Uma lata de ervilha, por exemplo, é um bem de consumo, enquanto um torno mecânico é um bem de capital.

Na flora e na fauna, porém, os conceitos se misturam um pouco. Quem vai a um restaurante e pede um filé mignon, ou seja, um pedaço de vaca, está consumindo um bem, que, portanto, é um bem de consumo. Porém, enquanto que para produzir um carro é preciso de máquinas (bem de capital), para produzir uma vaca é preciso... uma vaca! (e um boi, naturalmente). A vaca é um bem de consumo e um bem de capital, também, dependendo de como ela for "utilizada".

Com os produtos de origem vegetal, dá-se a mesma coisa. Uma árvore que produz frutos, que possam ser consumidos e que são um bem de consumo, reproduz-se através dos objetos que a mesma árvore gera, num processo natural, às vezes com alguma ajuda do homem e da ciência, mas que de um modo geral se repetem há milhares e milhares de anos. Em outras palavras, o ciclo normal da Natureza comporta o uso desses produtos para satisfação dos desejos de consumo, mas ao mesmo tempo, na medida em que as sementes originadas do produto são depositadas na terra, perpetuam o ciclo ao longo dos anos e dos séculos.

Foi com essa concepção que na Venezuela, desde que há várias décadas o país descobriu que estava localizado em cima de depósitos imensos de petróleo, popularizou-se entre os intelectuais locais a noção de que era necessário "semear o petróleo". Isto é, transformar aquilo que estava embaixo da terra em uma atividade que, por analogia com os produtos vegetais – com os quais guarda uma diferença essencial, uma vez que o petróleo é um recurso finito – pudesse ser "reproduzida" em outra atividade geradora de um ciclo produtivo que pudesse ser mantido, mesmo quando o petróleo se esgotasse fisicamente.

O fato de aquelas pessoas terem tido essa preocupação, porém, não significa que tenham tido êxito... Na prática, a força do populismo no tratamento dessas questões é, muitas vezes, avassaladora, com uma retórica que apela à

“necessidade” de usar os recursos para a obtenção de benefícios imediatos. É difícil escapar da demagogia no tratamento do assunto e, como dizia Thomas Macauley, historiador inglês do século XIX, em matéria de retórica, “o objetivo da oratória não é a verdade, mas a persuasão”. Cícero, ele mesmo um orador notório no esplendor da Roma antiga, já tinha identificado que quase sempre “os oradores são mais veementes quanto mais fracas são as suas causas”. E, em um país com grandes necessidades imediatas, a prudência quase sempre acaba perdendo.

O TESOURO MALDITO

No seu informe ao Partido Comunista da antiga União Soviética, em 1987, Mikhail Gorbatchev inseriu com destaque no discurso a seguinte afirmação peremptória: "Camaradas, podemos afirmar que, em nosso país, o problema das nacionalidades foi resolvido." Dois anos depois, o país implodiu e a URSS acabou. Foi, certamente, um dos maiores erros de previsão da História. Esteve longe de ser o único, porém. No caso dos países produtores de petróleo, os casos de erros são conhecidos.

Logo depois do choque do petróleo de 1973, nadando no que em outro contexto os argentinos anos depois qualificariam de *plata dulce*, um manual de macroeconomia da Venezuela estampava na capa na época o desenho de um gráfico com a cotação do preço do petróleo e uma seta que subia sistematicamente até os US$ 100. O país ainda se beneficiaria do segundo choque, anos depois, quando o barril de petróleo ultrapassou o preço dos US$ 30, mas em meados dos anos 1980 penaria na fase de baixa do produto, quando caiu a menos de US$ 20. Não por acaso, foi nesse contexto em que um certo Hugo Chávez começou a se interessar em aprofundar os estudos sobre Simon Bolívar. A elevada dependência dos recursos do petróleo cobra uma conta dramática quando o preço do produto cai ou quando as reservas se esgotam.

A lista de países que não souberam usar adequadamente a riqueza originária da exploração do petróleo para dar um salto é longa e não se esgota na Venezuela. Nesta, Carlos Andrés Pérez vivenciou as duas fases da moeda associadas ao produto: ele foi popular quando o preço estava nas nuvens e, muitos anos depois, teve que arcar com uma elevada impopularidade quando ocupou o poder com os preços muito baixos. No Oriente Médio, Iraque e Irã gastaram algo mais do que capital político numa guerra fratricida entre eles há mais de 30 anos, enquanto o Iraque mergulhou em dois conflitos devastadores com os Estados Unidos, dos quais não se recuperou até agora. Na África, o petróleo da Líbia foi mal gasto por Kadafi e a Nigéria teve um governo mais desastroso do que o outro durante décadas. Mesmo a (comparativamente) algo mais organizada Rússia não é exatamente um primor de eficiência na utilização dos recursos do petróleo. Cazaquistão, Angola e Algéria não chegam a ser exatamente bons exemplos, também. A "maldição da abundância fácil" de que

falava o historiador argentino Milcíades Pena na epígrafe, acerca do efeito negativo que teve sobre o dinamismo da economia argentina a acomodação associada à exploração do campo da Pampa húmeda, fez estragos nos mais diversos países.

Quando o "ouro negro" começa a jorrar da terra ou – como no caso do Brasil, onde o petróleo se origina em geral das plataformas localizadas no mar – da água, atividades que normalmente não encontrariam espaços para serem financiadas, começam a ser objeto de sucessivas bondades. A mesma bondade se aplica a categorias que, normalmente, não teriam suas reivindicações de aumentos salariais atendidas e a setores que dificilmente seriam beneficiados por desonerações tributárias. Nesse caso, a fila é longa, o que lembra a antiga frase de Terêncio, dramaturgo de Cartago, de que "hoje há grande demanda de pessoas que fazem o errado parecer certo". É uma boa descrição das atitudes que costumam proliferar nesses ambientes propícios a atos generosos.

AS (BOAS) LIÇÕES NÃO APRENDIDAS

Há, porém, algumas boas lições que se poderia aprender de uma (*very*) *short list* de países que tiveram uma atitude exemplar lidando com a abundância suscitada pela exploração de recursos petrolíferos. Em particular, Noruega e Canadá têm sido apontados, com razão, como exemplos de países que estão sabendo explorar com parcimônia os recursos oriundos da exploração de petróleo. O Chile, aqui mais perto, lidando com o cobre – cuja exploração envolve desafios que guardam semelhanças com os da exploração do petróleo – também tem sabido agir com sabedoria, sendo um bom *case* para emular.

Há duas ou três boas lições que se pode extrair desses exemplos externos. A primeira é que, em vez de ter surtos – que eventualmente podem durar vários anos – seguidos de crises, os países idealmente devem tentar suavizar a trajetória da apropriação da renda do petróleo e, consequentemente, do consumo, evitando que elas se tornem muito voláteis.

A segunda é que, ao explorar os recursos naturais – sejam eles petróleo ou outros – os países devem pensar em satisfazer as legítimas demandas das gerações atuais, mas também das futuras, algo essencial quando se lida com recursos que podem durar décadas e serem consumidos com maior ou menor rapidez. Seria uma manifestação de egoísmo para com as gerações de nossos filhos e netos consumir ao longo de 20 anos recursos cuja utilização pode ser distribuída ao longo de 40 ou 50 anos.

A terceira lição é que, justamente para garantir os dois pontos anteriores, o que é proveniente da exploração de recursos finitos deve ser alocado em fundos, em vez de ser gasto, fundos esses providos de uma "muralha chinesa" (*chinese wall*) que evite a tentação de que haja um gasto precoce, no caso de o país se tornar superavitário.

A quarta lição é que a acumulação de ativos e passivos resultantes do tema deve levar em conta as respectivas rentabilidades. Não faz sentido acumular recursos em um fundo numa conta, ao mesmo tempo em que em outra se acumulam dívidas muito mais caras. Isso requer criar uma estrutura institucional para lidar com a questão, bem como um corpo técnico especializado, além de dar a devida transparência à utilização dos recursos.

O problema é que, como dizia Roberto Campos, "o Brasil é um país que não perde a oportunidade de perder oportunidades". Mal o tema do pré-sal entrou

no noticiário e já os lobbies começaram a se articular para se apropriar de uma fração desses recursos, como iremos ver.

O ADIAMENTO DO "ENCONTRO COM A VERDADE"

Tudo começa com a ideia de que "o país deve aproveitar os recursos do petróleo, para que eles não sejam submetidos à lógica dos grandes interesses financeiros". Daí a que se proponha gastar os recursos é um pulo. Isso é equivalente a ganhar na loteria e "torrar" o dinheiro em férias, por mais meritórias que estas sejam.

No fundo, o que está em jogo é a tentativa de evitar o "encontro com a verdade" que significaria fazer algum tipo de ajustamento em um país onde o gasto primário do governo federal era de 14% do PIB em 1991 e foi de 23% do PIB em 2013. Numa época com maiores dificuldades que as vigentes até pouco tempo atrás, o governo não tem mais espaço para aumentar indefinidamente a despesa, sem se preocupar com as consequências. Diante da eventual necessidade de se implementar um ajustamento pelo lado do gasto, surge sempre a tendência a usar os recursos do petróleo para "driblar" essa "ameaça".

A rigor, a tentativa de contornar as dificuldades fiscais mediante este tipo de artifícios não é exclusividade dos governos do PT. No Governo FHC, as privatizações foram usadas, em parte, como uma "ponte" para fazer a travessia para épocas melhores, financiando desequilíbrios tanto nas contas externas como na política fiscal, à espera de que depois as contas se ajustassem. A diferença é que, naquela época, havia iniciativas em curso visando ajustar tanto as contas externas como as internas, enquanto, nos últimos anos, o que temos visto é um desequilíbrio latente, especialmente nas contas públicas. As autoridades têm procurado mitigar tal desequilíbrio mediante expedientes associados à "contabilidade criativa", para tentar dar uma "maquiagem" na realidade.

Um exemplo disso foi o que ocorreu em 2010 com a chamada "capitalização da Petrobras". Lembremos que durante anos o governo tinha exibido os resultados do superávit primário do setor público como sinal do seu "comprometimento" com a austeridade. E, de fato, ele fora relativamente elevado, sendo em média de 3,5% do PIB, nos seis anos do Governo Lula de 2003 a 2008. Em 2009, caiu de forma importante, para 2,0% do PIB, mas ainda se poderia dizer que fora razoável para uma situação de crise como a que o mundo vivia. Em 2010, porém, não havia mais crise no Brasil, o PIB cresceu

7,5% e, portanto, era de se esperar uma recuperação expressiva da receita. Ocorre que, mesmo com a economia "bombando", o superávit primário cairia novamente como proporção do PIB. O governo fez então uma manobra contábil e considerou uma receita líquida de 0,9% do PIB da capitalização da Petrobras – descrita por mais de um analista como um arranjo por meio do qual "o governo tira dinheiro de um bolso da sua calça e põe no outro e contabiliza a operação como receita" – permitindo uma melhora artificial das contas. E, o que é mais grave, inaugurando a prática de utilizar métodos heterodoxos de contabilidade para "fechar as contas" no final do ano. Tudo para não ajustar.

A TENTAÇÃO IRRESISTÍVEL

Governar com responsabilidade é chato. No caminho para chegar ao topo do poder, políticos fazem alianças, se comprometem, assumem dívidas e obrigações com as mais diversas pessoas e grupos e é compreensível que, depois, alguns daqueles que apoiaram quem está no poder queiram ver o resultado desse esforço. Pressões são parte da democracia e esta deve ter seu sistema de pesos e contrapesos, para evitar que o atendimento dessas pressões fira a ética, a lei ou a sustentabilidade das contas públicas.

Mesmo as melhores democracias estão sujeitas a esse jogo de influências. Lord Joy Jenkins, biógrafo de Churchill, comentando acerca da posição adotada por um grupo de militantes do Partido Conservador que quase provoca a derrota dele (Churchill) numa eleição distrital, disse certa vez que "as dificuldades de manter o entusiasmo sem dar aos militantes poder excessivo tem sido um dos problemas perenes da democracia. Os militantes são uma força contra o bom senso e a ação do estadista".

Numa situação normal, o líder vai tentando acomodar essas pressões, ao mesmo tempo em que deve atender a todas as demais, associadas ao cumprimento do seu programa de governo. Chega um momento, porém, no qual as autoridades que cuidam do cofre informam que o raio de manobra está se estreitando e o governante deve então iniciar a fase de "aperto dos cintos".

Quando, porém, aparece um "bilhete premiado" como o do pré-sal, a tentação de "empurrar para a frente" os problemas pode se tornar irresistível. Quem estuda as questões previdenciárias e faz palestras sobre o assunto sempre se defronta com a seguinte questão: "Mas se agora o sistema está em déficit porque o país está pagando aos aposentados, onde estão os recursos acumulados na época em que as contribuições eram recolhidas e ainda havia poucos aposentados? Cadê esse dinheiro?". Nesse caso, vale a pena imaginar Getulio Vargas, 80 anos atrás, na época em que havia muita receita de contribuições e poucos aposentados, com um país inteiro a construir, vendo os recursos do que hoje é o INSS se acumularem e ouvindo um assessor dizendo para ele que aquela montanha de dinheiro não podia ser tocada "porque o país precisará desses recursos para pagar os aposentados em 2015".

O leitor já sabe o fim da história: aqueles recursos foram gastos, vida e Brasil afora. A Previdência – na época – superavitária foi o "pré-sal" de Getulio e JK.

Resta saber quem fará o papel de ser o aposentado daqui a algumas décadas, quando os recursos do pré-sal tiverem acabado e o país tiver que pagar a conta da "tentação irresistível" de gastar os recursos e de não ter sabido ceder diante da pressão para atender às demandas com esses recursos, em vez de fazer um ajuste.

O FUNDO SOBERANO

Em 2008, o governo constituiu o chamado "Fundo Soberano" com recursos de um "superávit excedente" acima das metas oficiais e com o discurso de que isso serviria para evitar o tipo de problemas que outros países tinham experimentado em fases de bonança. Na verdade, naquele ato em si, houve uma espécie de "contabilidade criativa ao contrário", no sentido de que com isso, naquele ano, o superávit primário foi menor e, consequentemente, o déficit público maior do que teriam sido se o Fundo Soberano não tivesse sido constituído.

Havia três problemas com o fato resultante da criação do Fundo. O primeiro era institucional e tem a ver com a transparência. Enquanto, mal ou bem, por mais que a gente reclame de nossos políticos, o Orçamento tem que ser aprovado pelo Congresso, há algum debate sobre as prioridades e o gasto aparece em estatísticas de conhecimento público, no caso da utilização dos recursos do Fundo Soberano a gestão fatalmente seria muito mais opaca, tornando difícil a visualização de como estavam sendo utilizados os recursos.

O segundo problema era financeiro. A criação de Fundos Soberanos se popularizou nos últimos anos, devido à enorme riqueza acumulada por alguns países em decorrência do boom do preço do petróleo e das commodities em geral. Tipicamente, porém, trata-se de países que, usando expressão popular, "já não sabem onde colocar tanto dinheiro". A situação se assemelha à de um cidadão que ganhou na loteria e passa a lidar com um volume de recursos gigantesco em relação aos montantes com os quais lidava até então. São, porém, países fiscalmente superavitários, nos quais os seus ativos ultrapassam as eventuais dívidas que possam ter e que, além disso, pagam – exatamente pela sua riqueza – uma taxa muito baixa sobre as eventuais dívidas. Isso não tem rigorosamente nada a ver com o caso brasileiro, em que o governo tem uma dívida bruta de 60% do PIB. Cabe lembrar ainda que, em que pese o fato de a SELIC ter diminuído, o custo da dívida para o governo é bem maior do que a SELIC, pelo peso de outras dívidas antigas não associadas a esta taxa e que esse custo (nominal) em 2012 foi de nada menos que 11%, contra uma SELIC de 8%. Além disso, o dinheiro aplicado nos últimos anos no mercado internacional teve um rendimento ínfimo. Ter um fundo que rende 0,5% e deixar de utilizar esses recursos para quitar parte de uma dívida pela qual se

paga 11% é, certamente, uma monumental tolice e equivale a conservar dinheiro na caderneta de poupança recebendo 0,5% ao mês, mas conservando uma dívida com juros elevadíssimos junto ao cheque especial.

O terceiro problema era fiscal. Acumular recursos em um Fundo Soberano retirando parte do superávit primário significa que depois esses recursos poderão ser utilizados, melhorando artificialmente as contas. Imaginemos uma situação na qual, em um ano t em que normalmente haveria um superávit de 15, se retiram 5 unidades, com um superávit contábil de 10. No segundo ano (t+1) agora com uma contabilidade normal e sem interferências anômalas, tem-se o mesmo superávit de 10. Finalmente, no terceiro ano (t+2) se acrescem 5 unidades a um superávit efetivo de 5. Assim, a contabilidade oficial registrará três anos consecutivos de superávit de 10 unidades, embora no mundo real tenha havido um de 15, seguido de outro de 10 e por último por um terceiro de 5, com clara tendência declinante. O risco de que o Fundo conspire contra a transparência é claro. Foi exatamente o que ocorreu no Brasil, quando em 2008 o superávit primário diminuiu pela extração de recursos do Fundo Soberano, que acabaram depois repostos nas contas em 2012, engordando artificialmente a contabilidade do superávit. No limite, é um exercício de autoengano.

A regulamentação do pré-sal (Lei 12.352/2010), por sua vez, criou o chamado "Fundo Social" (outro fundo, sem relação com o Fundo Soberano), para que nele se acumulem os recursos da exploração daquela área. Nela, corretamente, o Artigo 51 estabelece que "os recursos do fundo social para a aplicação nos projetos e programas (...) deverão ser os resultantes do retorno sobre o capital", o que é um princípio louvável para evitar que eles sejam gastos. O problema é que, no mesmo artigo, o seu parágrafo único é na prática a antítese do *caput*, ao definir que

> constituído o Fundo Social e garantida a sua sustentabilidade econômica e financeira, o Poder Executivo, na forma da lei, poderá propor o uso de percentual de recursos do principal para a aplicação nas finalidades previstas no Artigo 47, na etapa inicial de formação de poupança do fundo.[81]

Na prática, governos mais gastadores têm no parágrafo único a via expressa para "abortar" a constituição do fundo, simplesmente gastando os recursos sem que estes cheguem a se acumular. Desse jeito, no futuro o fundo da Noruega terá bilhões e bilhões de dólares acumulados e o nosso terá um saldo modesto.

O GASTO COM EDUCAÇÃO

Na esteira do movimento para dobrar a aplicação de recursos em educação, dos atuais 5% do PIB para 10% do PIB, o Executivo se mobilizou para que os recursos da alçada federal destinados a isso sejam originários do pré-sal. Já argumentamos em capítulo anterior que aquele dispositivo, ainda que imbuído dos propósitos de boa-fé, é completamente absurdo.

É difícil, realmente, se opor a isso. Como se opor a "dar mais recursos para a educação"? O escritor francês Paul Valery, que incursionou no terreno da política, concluiu com alguma amargura que

> a política era no começo a arte de impedir as pessoas de se envolver com os temas de seu interesse e, numa época posterior, tornou-se a arte de comprometer as pessoas em decisões sobre assuntos que não entendem.

Por isso, governos com visão de longo prazo e minimamente eficientes na articulação parlamentar se encarregam de que esse tipo de ideia não chegue no plenário, porque sabem que, se isso acontecer, será impossível votar contra. Que iniciativas dessa natureza cheguem ao plenário é sinal de incompetência da articulação política.

O problema é que, de uma forma ou de outra, o gasto público estará sendo aumentado em 5% do PIB, num país que já tem uma carga tributária que onera pesadamente a produção, afetando negativamente a competitividade da economia. E isso para investir numa área onde naturalmente, por razões demográficas, já tenderá a haver um aumento importante do gasto *per capita*, o que significa que não necessariamente aplicar mais reais em educação é a utilização mais sábia para esses recursos. Eventualmente, investir mais em segurança pública pode ser mais conveniente para a população, nas atuais circunstâncias.

O ponto que queremos frisar aqui, de qualquer maneira, é outro: é o fato de que, enquanto em alguns (poucos, é verdade) países, como a Noruega, se discute como fazer para preservar os recursos que já estão saindo dos poços de petróleo para as futuras gerações, no Brasil a briga em torno dos royalties e dos pontos aqui tratados indica que os diversos grupos já estão começando a disputar recursos que ainda não estão disponíveis, de poços que só começarão a produzir daqui a alguns anos. Um norueguês ficaria escandalizado.

EQUÍVOCOS EM SÉRIE

Quando foi anunciado o potencial do pré-sal, os setores mais ideológicos do governo, insatisfeitos desde o começo com a adesão inicial do Governo Lula às práticas herdadas da gestão FHC – realização de leilões de concessão em bases regulares, com regras do jogo claras e abertos a qualquer empresa do mundo interessada em explorar o produto – viram nisso uma chance para dar uma "virada de mesa". Não se quis apenas aumentar a parcela de recursos que ficam com o governo em virtude das diversas formas de taxação do petróleo, como também mudar o próprio modelo regulatório, para aumentar a participação da Petrobras no processo.

Certa vez, um líder africano, com realismo, disse que "não é bom ser explorado pelas multinacionais, mas pior é ser ignorado por elas". Quem mudou o modelo bem-sucedido do setor vigente desde a "Lei do Petróleo" de 1997 e fez o país adotar as mudanças legais de 2010 não deve conhecer essa frase. O Brasil agiu no setor de petróleo, no segundo Governo Lula, como se fosse o "dono da bola", esnobando as empresas estrangeiras e colocando entraves à ação delas, além de se considerar dono de todo o tempo do mundo.

O resultado é que o país "dormiu no ponto", enquanto em outras economias a realidade evoluía de modo bastante dinâmico. Nos últimos anos, tivemos vários elementos que mudaram no tabuleiro mundial do setor de petróleo. Primeiro, o chamado "gás de xisto" (*shale gas*), cuja produção tem aumentado celeremente nos Estados Unidos, está revolucionando o setor, com perspectivas de reduzir dramaticamente a dependência daquele país em relação ao petróleo importado. Segundo, a adoção de novos controles ambientais nos Estados Unidos no Governo Obama reduzirá drasticamente a utilização de derivados por quilômetro rodado por parte dos veículos daquele país, agindo no sentido de diminuir a demanda de petróleo. Terceiro, está havendo um boom de produção nos chamados "mercados de fronteira", definidos como países com marcos regulatórios precários e ambiente institucional fraco, nos quais a produção de petróleo está se expandindo rapidamente. Quarto, dois produtores importantes, Rússia e especialmente Iraque, estão com perspectivas de produção muito melhores do que há alguns anos. E quinto, a exploração em águas profundas – como é o caso do Brasil – passou a envolver uma percepção de riscos ambientais muito maiores, após o grande acidente com um

vazamento significativo de petróleo, ocorrido há um par de anos no Golfo do México.

Ao mesmo tempo, a Petrobras tem tido as suas finanças prejudicadas pela combinação de duas coisas. Um, o rígido controle de preços, que faz com que o Brasil seja o único país do mundo em que, quando o petróleo aumenta, o lucro da empresa produtora de petróleo cai, porque sobem os custos de importação, que ela não pode repassar aos preços internos. E dois, as elevadas exigências de conteúdo nacional nas suas aquisições de equipamentos, o que está onerando pesadamente seus custos.

Nesse contexto, a dita Lei de 2010 estabelece duas coisas fundamentais: a) pelo Artigo 10, define uma participação mínima de 30% da Petrobras nos consórcios a serem formados para a exploração do pré-sal; e b) pelo Artigo 20, obriga a participação da Petrobras como operadora "responsável pela execução do contrato" de todos os consórcios, algo que envolve desafios operacionais, financeiros e logísticos formidáveis.

Adicionalmente, a nova Lei abriu uma "caixa de Pandora" ao criar um conflito federativo em torno da distribuição dos recursos dos royalties entre os estados produtores e os não produtores.

Além disso, desde 2008, inicialmente pela perspectiva da lei mudar e depois com o pretexto da incerteza associada à indefinição em torno da questão dos royalties, os governos Lula e Dilma passaram cinco anos sem realizar rodadas de leilões para a concessão de novas áreas para exploração, com isso levando à desmobilização de equipes, perda de prestígio do país no cenário mundial do setor e redução da área sendo prospectada.

Embora o leilão de Libra em 2013 tenha sido bem-sucedido, não houve uma presença maciça de empresas estrangeiras. Além disso, agora a Petrobras terá um enorme problema pela frente, pois terá que ser operadora e entrar com parte significativa dos novos investimentos, exaurindo o caixa da empresa. A mudança da lei, feita pelas "viúvas do monopólio", que queriam dar à empresa – que deu um salto após a fim do monopólio, contrariamente ao que as teses estatizantes defendiam – o que supostamente teria perdido com a Lei do Petróleo de 1997, poderá se revelar um "tiro no pé" da empresa. E de canhão.

GASTANDO O AMANHÃ

O petróleo, tanto pela expansão da sua produção como pelo aumento dos seus preços, tem feito a alegria da Receita. Aquilo que o governo arrecada na rubrica específica chamada de "cota parte de compensações financeiras" associada à exploração de petróleo e gás, que era de apenas 0,2% do PIB em 1998, evoluiu para 0,4% do PIB na média do segundo Governo FHC e tem se mantido em torno de aproximadamente 0,7% a 0,8% do PIB no restante da década passada e no atual governo. Esse é um dos motivos pelos quais o governo pôde se dar o luxo de ter expandido fortemente o gasto público, sem ter sofrido uma redução mais severa do que a que de fato se verificou.

Mais de meio século atrás, um dos "papas" dos economistas brasileiros, Eugênio Gudin, já dizia que "são os homens qualificados, mais do que as reservas do solo, aqueles que fazem uma grande nação". O Brasil parece não ter aprendido isso.

O problema principal associado à "grande maldição" resultante das descobertas do pré-sal é que, caso houvesse, deixou de haver qualquer vestígio de senso de urgência no país em relação à necessidade de fazer reformas estruturais. A noção de que o petróleo garantiria nosso futuro – noção trágica, que explica a acomodação da Venezuela, por exemplo, em comparação ao maior dinamismo de outros países da região – passou a impregnar os pronunciamentos oficiais depois de 2007 e atacou a alma nacional.[82]

Dizia Lula, em pronunciamento em cadeia nacional no dia 6 de setembro de 2009, em comemoração antecipada do Dia da Independência:

> É comum que o 7 de setembro sirva para a gente enaltecer o passado e pensar o presente. Desta vez é diferente: este é o 7 de setembro do Brasil festejar o futuro. De celebrar uma nova independência. Esta nova independência tem nome, forma e conteúdo. Seu nome é pré-sal; seu conteúdo são as gigantescas jazidas de petróleo e gás descobertas nas profundezas do nosso mar; sua forma é o conjunto de projetos de lei que enviamos, há poucos dias, ao Congresso Nacional. E que vai garantir que esta riqueza seja corretamente utilizada para o bem do Brasil e de todos os brasileiros. Como no pré-sal os possíveis sócios terão poucos riscos, eles não podem ficar com a parte da renda. Ela tem que ser do povo.

Eis aí, em apenas um parágrafo, a síntese de todos os equívocos: a ideia de que o petróleo garantiria a "independência do Brasil"; a percepção de que com isso o Brasil daria um salto; a noção subliminar de que com isso o futuro envolveria menos sacrifícios "para o povo"; e a crença de que extrair petróleo

localizado a milhares de metros nas profundezas do mar envolve "poucos riscos".

A lógica da ação governamental já tinha sido exposta anteriormente pelo próprio Lula, que, em matéria publicada no jornal *O Globo* no dia 13 de agosto de 2008, tinha dito:

> É preciso que a gente, na Lei do petróleo, destine uma parte desse dinheiro para resolver, definitivamente, o problema da educação neste país, o problema de milhões de pobres que estão aí, e não deixar na mão de meia dúzia de empresas que acham que o petróleo é delas e vão apenas comercializar. A Petrobras descobriu petróleo na camada do pré-sal. Vou fazer uma convocatória. Precisamos mexer na Lei do Petróleo neste país. Não podemos abrir mão desse patrimônio a 6.000 m de profundidade; é um patrimônio da União.

Todos os preconceitos estão aí: a crítica a "meia dúzia de empresas", a oposição entre estas e "milhões de pobres", a suposição de que fazer leilão para empresas desses recursos é "abrir mão do patrimônio" etc. Theodor Fontane, escritor alemão, disse certa vez que "nenhuma inteligência consegue enfrentar uma tolice que está na moda". Isso vale para este tema.

Com seu inigualável faro político, percebendo que o assunto rendia votos apelando ao imaginário popular e à associação do tema com o sentimento profundo da alma nacional aos olhos do cidadão comum, Lula levou o frenesi ao extremo. Assim, ele declarou no jornal *O Globo*, no dia 17 de setembro de 2009:

> Estamos vivendo quase um momento mágico na História deste país. O desafio é não jogarmos fora o século XXI como jogamos o século XX. Mais do que em 1953 ou 1954, agora o petróleo é nosso, porque é certo que o bichinho está lá embaixo, do jeito que o diabo gosta de achar petróleo, quase pronto para a gente usar.

Quase cinco anos depois, o "bichinho", o petróleo "quase pronto para a gente usar" continua lá. E o Brasil, sem ter se preparado adequadamente para um mundo de competição feroz como o que se avizinha, está começando a perder o século XXI. O esforço "lento, pouco compensador e persistente" citado por Sérgio Buarque de Holanda em *Raízes do Brasil*, sofria uma nova derrota na História do país, diante do "ideal de colher o fruto sem plantar a árvore". Nesse contexto, no final da década passada, em plena euforia das descobertas do pré-sal, o reformismo estava condenado à derrota.

A vida fácil, porém, acabaria pouco tempo depois, já no Governo Dilma.

---

[81] O artigo 47 determina que os recursos devem ser utilizados nas áreas de educação, cultura, esporte, saúde pública, ciência e tecnologia, meio ambiente e mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

[82] As declarações do ex-Presidente Lula expostas a seguir no restante do capítulo são retiradas do capítulo de Luiz Paulo Vellozo Lucas, A derrota de um modelo de sucesso, no livro organizado por Fabio Giambiagi e Luiz Paulo Vellozo Lucas. *Petróleo – Reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Elsevier, 2012, páginas 138-139.

CAPÍTULO

14

A tia doida ou “O Japão vai ser aqui”

A convertibilidade na Argentina é como aquela tia doida de antigamente, que vivia na casa da família e ficava no porão. Todo mundo sabia que aquela senhora estava lá, todo mundo sabia que seria necessário fazer alguma coisa para interná-la, ninguém imaginava que aquela situação poderia durar muito tempo, mas a vida transcorria como se aquela tia não existisse e ninguém fazia nada, até o dia em que ela decidia sair do porão e quando aparecia em público era um deus nos acuda. A convertibilidade é como uma tia doida: todo mundo sabe que não pode durar, mas ninguém fala disso, as pessoas se comportam como se fosse durar para sempre e ninguém faz nada.

Eeconomista brasileiro que morava em Buenos Aires,
no ano 2000, em conversa com um dos autores

UM FENÔMENO UNIVERSAL

"Reforma da Previdência Social" é um tema indigesto em qualquer parte do mundo. Abra-se o jornal em tempos de crise e o assunto estará presente nas páginas internacionais, um dia nas notícias referentes à Alemanha, outro dia naquelas referentes à França etc. E não é difícil entender por que, enquanto certos assuntos – o aumento do imposto sobre o produto X, o novo plano de carreira da categoria Y etc. – afetam grupos específicos de pessoas, "Previdência" é algo que diz respeito a todos, uma vez que todos ou somos aposentados ou aspiramos a sê-lo algum dia. Por isso, quando os políticos tratam o tema, mesmo nas democracias avançadas, em época eleitoral ninguém é completamente explícito sobre a questão, seguindo com fidelidade – mesmo que sem sabê-lo – a máxima de Talleyrand, o célebre político francês do século XIX, de que "a palavra é a arte de esconder o pensamento".

Ao mesmo tempo, o tema previdenciário é uma questão universal, porque todos os países, de um modo geral, estão passando por fenômenos demográficos parecidos. As sociedades estão envelhecendo, não só no Brasil, mas no mundo inteiro, tirando um ou outro caso muito particular em que algumas tendências são afetadas por episódios extraordinários, como guerras ou cataclismos naturais.

No mundo inteiro, houve em épocas passadas taxas de natalidade elevadas e crescentes, quando também se morria relativamente cedo, o que fazia a idade mediana – ou seja, a idade que divide a população em dois grupos de 50% cada um – ser baixa. Com o tempo, os novos métodos anticoncepcionais e o avanço da educação reduziram a natalidade, ao mesmo tempo em que as descobertas da medicina foram elevando a expectativa de vida, incrementando assim a idade média da população.

O que diferencia os países é o estágio em que o processo se encontra, mas o envelhecimento é uma característica demográfica comum a todas as grandes regiões do mundo. Tomando como referência a idade mediana da população, os dois elementos comuns mais marcantes desse processo são os seguintes:

- em todos os continentes, a idade mediana no ano 2000 já era maior que a de 1970;

- também em todos os continentes, prevê-se que a idade mediana de 2050 será maior do que a atual e, em vários casos, significativamente maior; e
- há uma tendência à convergência dos padrões, no longo prazo.

Em relação a isto último, por exemplo, enquanto em 2000 a idade mediana da América do Norte ainda era 10 anos maior que a da América do Sul, as projeções do Department of Economic and Social Affairs da ONU são de que no ano de 2050 elas serão iguais.

Resumo da ópera: estamos ficando velhos. Todos.

A MUDANÇA DE PERFIL DO BRASIL

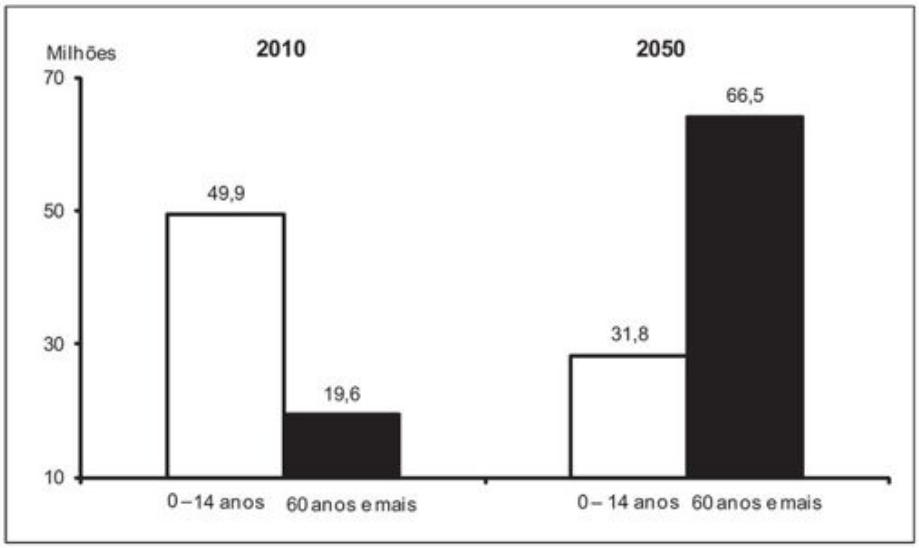
Os maiores opositores a qualquer reforma da Previdência, no Brasil, são os aposentados. Não deveria ser assim, porque a rigor eles não são ameaçados. Para entender a natureza da questão, cabe dividir a sociedade em três grandes grupos: num extremo da curva de distribuição de pessoas, o daquelas que ingressaram na terceira idade, das quais a grande maioria é aposentada; no outro, o dos jovens; e, no meio, a população em idade de trabalhar. O primeiro grupo não pode ser objeto de uma reforma da Previdência, pois o pagamento do que lhes é devido é parte do contrato social e seria uma brutal quebra de contrato mudar o valor do que a geração de nossos pais e avós recebe todos os meses. O segundo grupo não conta, politicamente, porque não vota e antes dos 18 anos ninguém liga para o tema. Toda a questão é como uma eventual reforma afetaria as pessoas que estão no meio do processo, o que abrange desde quem aos 57 anos está a um ano de se aposentar, até o garotão que começou a trabalhar há poucos meses.

Ao mesmo tempo, é compreensível que haja resistências a qualquer reforma vinda dos aposentados, porque tal atitude combina as consequências da incrível incompetência dos governos brasileiros para explicar didaticamente o tema para a população, com a angústia e a insegurança que costumam acompanhar as pessoas nessa etapa da vida, em geral mais sombria. Adolfo Bioy Casares, o grande escritor argentino, parceiro de Jorge Luis Borges em algumas aventuras literárias conjuntas, dizia que "a velhice é pior do que o cárcere, pois não permite o consolo de preparar a fuga". De qualquer forma, deveria ficar claro que reforma da Previdência não versa sobre o passado e, portanto, não deveria mudar uma vírgula a situação de quem já é aposentado ou pensionista. Ela apenas trata do futuro e obedece à necessidade de o país se adaptar às mudanças demográficas que terá pela frente (ver Gráfico 14.1).

A pirâmide etária brasileira sofrerá uma alteração dramática nas próximas três décadas e meia. Em 2010, o país tinha 50 milhões de crianças e adolescentes entre 0 e 14 anos e 20 milhões de pessoas com 60 anos ou mais de idade. Em 2050, esses números serão de 32 milhões e 67 milhões de pessoas, respectivamente. Ou, dito de outra forma, hoje há cerca de 5 crianças e adolescentes para cada casal de idosos e, em 2050, haverá mais de 4 idosos para cada "casal" de crianças e adolescentes.

Uma das razões para a diferença entre a pujança do Japão das décadas posteriores ao pós-guerra e a estagnação do país nas últimas duas décadas é a mudança demográfica pela qual passou aquela economia, já há vários anos caracterizada por uma proporção extremamente elevada de pessoas idosas. Pois bem, cedo ou tarde, o Japão vai ser aqui. No Brasil, teremos a sua demografia – sem, porém, a pujança e o desenvolvimento tecnológico prévios.

GRÁFICO 14.1 População brasileira (milhões de pessoas)



Não é preciso ser um gênio em finanças públicas para perceber os desafios que isso implicará no Brasil. Em 40 anos, o número de indivíduos com 60 anos ou mais de idade vai se multiplicar por um fator de 3,4. Haverá muitos mais idosos a serem sustentados com os impostos e contribuições de quem se encontra na ativa. É evidente que isso gera um enorme desafio para a economia. Em um país preocupado com o longo prazo, isso mobilizaria a liderança política da nação para avaliar qual seria a melhor forma de lidar com essa perspectiva. Já no Brasil, discute-se se a Previdência, cujo déficit é enorme, poderia ser superavitária se algumas receitas "do Tesouro" fossem contabilizadas como "receitas do INSS". É simplesmente inacreditável.

A questão, no fundo, é muito simples: a demografia não vai se adaptar à Constituição; portanto, havendo um descompasso entre uma e outra, é desejável que a Constituição se adapte à demografia.

UM GENOCÍDIO VIRTUAL

O IBGE divulga, através do seu site, a projeção da população até o ano de 2050, com aberturas que são um luxo para qualquer pesquisador que goste de lidar com estatísticas. As projeções são feitas ano a ano e desagregadas por sexo e por faixa etária, com um elevado grau de segmentação. É possível, por exemplo, saber qual é o número de mulheres de 3 anos que se espera que existam no Brasil no ano de 2029 ou o número de idosos de sexo masculino com 78 anos esperados para 2048.

Tais projeções, porém, são baseadas em hipóteses. O IBGE tem a sua unidade de demografia, que lida com modelos altamente complexos, que a partir do passado inferem o comportamento futuro de alguns parâmetros-chave. Assim, a partir da trajetória entre os Censos Demográficos anteriores, supõe-se como será a evolução das variáveis daí em diante.

A cada ano, porém, o IBGE tem o resultado de "minicensos", provenientes das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (PNAD) e, consequentemente, pode cotejar o que está acontecendo na prática com o que se esperava que acontecesse a partir da última projeção feita. Como as projeções são muito custosas e demandantes de diversos dados, elas não são revistas com grande frequência. Mesmo assim, a cada 4 ou 5 anos o exercício é refeito.

Nesse sentido, o que aconteceu em 2008 – uma espécie de "genocídio virtual" – lembra um pouco, mal comparando e apesar dos avanços propiciados pelas modernas comunicações, a frase do Rei George III no seu diário do dia 4 de julho de 1776 quando, longe dos acontecimentos e na pré-história da civilização em matéria de comunicações, escreveu: "Nada de importante aconteceu hoje." Naquele dia, simplesmente fora decretada a Independência dos Estados Unidos, da qual o rei só soube vários dias depois.

O que aconteceu em 2008 foi que o IBGE divulgou a nova projeção populacional até o ano de 2050, revisando os números que tinham sido divulgados quatro anos antes, em 2004. E o que nos informou o IBGE? Que, devido à nova realidade caracterizada pela menor fecundidade reportada pelas sucessivas PNADs, estava mudando a projeção da população brasileira prevista para o ano de 2050, de 260 milhões de pessoas para 215 milhões de pessoas. Detalhe: o número de pessoas com 60 anos ou mais de idade previsto para

2050 permaneceu rigorosamente o mesmo, mas o número de adultos e, especialmente, de crianças, adolescentes e jovens "encolheu" de forma drástica.

Em outras palavras, em um dia "sumiram" do futuro nada menos que 45 milhões de brasileiros. O número de pessoas que em 2050 no Brasil teriam entre 20 e 59 anos, que na projeção feita em 2004 era estimado em 133 milhões de pessoas, caiu na projeção feita quatro anos depois para 112 milhões de pessoas – uma redução de 16%. Esse grupo populacional, ao invés de se expandir a uma taxa média anual de 0,42% entre 2010 e 2050, cresceria à taxa ínfima de 0,07%.

Nada seria tão importante para as novas gerações do que essa expressiva mudança das condições demográficas do país. Não obstante isso, o fato sequer foi noticiado nos jornais brasileiros por ocasião da novidade. Naquele dia, como diria o Rei George III, "nada de importante aconteceu".

O espantoso diante da questão é que o país continue na sua passividade paquidérmica diante de uma questão exposta de forma claríssima pelos dados do IBGE e que tem se agravado a cada nova revisão da projeção populacional feita pelo órgão (Tabela 14.1). Já na revisão da projeção da população até 2050 que fora feita no ano 2000, as tendências de piora da relação entre o número de idosos e o contingente de pessoas em idade ativa apontavam para um desafio significativo. Ele era de fato maiúsculo, não apenas no sentido de que seria preciso investir pesadamente no aumento da produtividade, mas também porque o país deveria rever as regras que permitiam aposentadorias muito precoces. Não obstante isso, muito pouco foi feito, após o que as sucessivas revisões de 2004 e 2008 mostraram tendências ainda piores, sem que os governos fossem capazes de esboçar a menor reação diante da questão.[83] Hoje, o IBGE nos informa que, se em 2010 havia 16 pessoas de 60 anos ou mais para cada 100 pessoas de 15 a 59 anos, essa proporção em 2050 aumentará para nada menos 52 idosos para 100 pessoas no grupo de 15 a 59 anos e para 63 em 2060. E continuamos sem fazer nada substancial para melhorar a produtividade e permitindo que pessoas de 50 ou 52 anos continuem se aposentando. Qualquer especialista estrangeiro em temas previdenciários que conhece os dados do Brasil fica surpreso ao constatar a tranquilidade com que o país lida com esse tique-taque do relógio demográfico. O problema é que o futuro um dia chega.

TABELA 14.1 Brasil – Coeficiente entre a população de 60 anos e mais e a população de 15 a 59 anos

Ano	Revisão 2000	Revisão 2004	Revisão 2008	Revisão 2013
2010	0,15	0,15	0,15	0,16
2020	0,20	0,21	0,21	0,21
2030	0,26	0,28	0,29	0,29
2040	0,32	0,35	0,39	0,39
2050	0,38	0,43	0,52	0,52
2060	n.c.	n.c.	n.c.	0,63

N.c. = Não calculado

Fonte: IBGE

O resultado dessas questões é um coquetel indigesto: no Brasil, haverá – cada vez mais – mais idosos e, também, menos jovens e, portanto, anos depois, menos adultos. William Ralph Inge, escritor inglês, dizia que "a preocupação é o juro pago ao problema antes de ele vencer". Alguém acha que houve autoridades preocupadas com o assunto? Passou a haver uma reflexão coordenada sobre o tema? A presidente reuniu os especialistas para avaliar o que precisava ser feito? O leitor já sabe a resposta.

O OUTRO LADO DA CURVA: O FIM DA JUVENTUDE

Lao-Tsé, antigo filósofo chinês, disse que "as palavras verdadeiras não são agradáveis e as agradáveis não são verdadeiras". Isso aplica-se ao debate sobre as questões envolvendo aposentadorias. Há um conhecido Senador que fez a sua fama defendendo os aposentados e propondo todo tipo de benefícios e aumentos para estes. São palavras agradáveis para qualquer aposentado. Infelizmente, porém, elas são completamente divorciadas da realidade. Se essas concessões que o Senador prega fossem todas elas acatadas, o país quebraria.

Ao mesmo tempo, o que é preciso que seja feito – rever as regras de aposentadoria, por exemplo – é algo sempre desagradável para qualquer governo, uma vez que ninguém gosta de ser mensageiro de notícia ruim.

O fato, porém, é que o Brasil precisa começar a pensar a sério nestas questões. Se o país cresceu muito no passado, foi entre outras razões porque tinha mão de obra abundante. Entre 1940 e 1980, a população do país com idade entre 15 e 59 anos aumentou a uma taxa média anual de 2,8%. Nascia gente aos borbotões e, 15 a 20 anos depois, essas pessoas estavam no mercado de trabalho. Acresça-se a isso que, no decorrer da segunda metade do século passado, o Brasil assistiu a uma revolução no mercado de trabalho – a rigor, um fenômeno universal – com a elevação da taxa de participação feminina, escassamente relevante nas primeiras décadas do século passado e que hoje se aproxima da metade do total – a participação feminina no emprego no Brasil é responsável por 46% da ocupação.

Nada disso ocorrerá no futuro. A participação feminina no mercado de trabalho pode aumentar um pouco mais, mas não muito – em geral, ela não chega a alcançar 50% – e o fenômeno da explosão populacional já ficou para trás há muito tempo.

Em particular, é importante realçar o que está acontecendo com o grupo de pessoas que compõem a infância e a juventude. O grupo de 0 a 14 anos, na revisão populacional do IBGE feita em 2004, estimava-se que fosse de 53 milhões de pessoas em 2010 e que até 2050 sofreria certa redução, para 46 milhões de pessoas. Eis que, com as revisões posteriores, as dimensões desse contingente encolheram dramaticamente, pois além de em 2010 o grupo ser menor, de 50 milhões de pessoas, a nova projeção para 2050 foi a de que

naquela ocasião chegaria a apenas 32 milhões de pessoas, com nova queda para 28 milhões em 2060.

Estamos lidando, portanto, com mudanças enormes, mais acentuadas nas faixas etárias inferiores, devido à tendência de redução das taxas de fecundidade constatada PNAD após PNAD, em função das mudanças da vida moderna – maior nível educacional das pessoas, difusão dos métodos anticoncepcionais, aumento da mão de obra feminina no mercado de trabalho com diminuição do espaço de tempo para a criação dos filhos, dificuldade para criar um número grande de filhos nas grandes cidades etc. Assim, enquanto o IBGE estima atualmente que a população brasileira de adolescentes e jovens de 15 a 19 anos "encolheria" 31% entre 2010 e 2050, no grupo de 10 a 14 anos isso se daria na proporção de 35% e, entre 5 e 9 anos, de 37%.

Em resumo: enquanto hoje, andando nas ruas, não é muito comum ver gente muito idosa e a coisa mais comum do mundo é ver um bebê e fazer um carinho nele, daqui a três ou quatro décadas veremos velhinhos "aos montes" – esperamos estar entre eles! – e bebê vai ser algo disputado a tapa.

O JAPÃO VAI SER AQUI

As razões para o Japão ter passado de ser a "China (de hoje) das décadas de 1950 a 1970 a ser o símbolo por excelência de estagnação nos últimos tempos, devido à "parada" que deu a economia na década de 1990 e da qual de certa forma ainda não emergiu, são diversas. Entre elas, porém, certamente, encontra-se a demografia, em função das transformações pelas quais passou a composição etária do país e do fato de que ele hoje tem uma proporção muito elevada de idosos. Como fazer para lidar com essa perspectiva não é trivial, mas certamente é desejável para uma economia se preparar adequadamente para isso, em que pese a frase de Mel Brooks, antigo comediante norte-americano, de que "mau gosto é dizer a verdade antes do momento em que deve ser dita". A questão é: em que momento a população deve tomar consciência do que aguarda ao país com o processo de envelhecimento da sua população e o desafio que isso significa?

O processo antes descrito em relação às crianças e à juventude acabará afetando depois a População Economicamente Ativa (PEA). Isso porque a criança que hoje tem 10 anos terá 20 daqui a 10 anos e 30 daqui a 20 anos. Queda do número de crianças numa determinada época irá redundar fatalmente em queda do número de adultos posteriormente.

A PEA do país ainda irá aumentar no Brasil, mas não por muito tempo. Se tomarmos como referência a população de 15 a 59 anos, ela era de 126 milhões de pessoas em 2010 e, pelas projeções do IBGE, aumentará até um máximo de 142 milhões em 2031, mas começará a declinar a partir de então, até 128 milhões de indivíduos em 2050 e 116 milhões em 2060. Já se considerarmos o universo etário dos 15 aos 64 anos, o número em 2010 era de 132 milhões, que aumentaria até um pico pouco mais à frente do anterior, em 2033, quando alcançaria 154 milhões de pessoas, recuando depois até 143 milhões em 2050 e 131 milhões em 2060.

Nas faixas mais dinâmicas da população, aquelas mais aptas a incorporar as novas tecnologias no mercado de trabalho e incrementar mais rapidamente sua produtividade – dos 20 aos 39 anos – os efeitos serão intensos. O grupo etário de 20 a 29 anos, que entre os anos de 1990 e 2000 tinha tido uma expansão de 1,0% a.a., na década seguinte aumentou a sua taxa de crescimento anual para 1,3%, taxa anual essa que passará a ser negativa em 0,4% entre 2010 e 2030 e

para uma taxa ainda mais negativa de 1,1% entre 2030 e 2060. Já no grupo de 30 a 49 anos, a taxa de expansão populacional anual, que fora de 1,9% na média dos 10 anos de 2000 a 2010, cairá para 1,0% entre 2010 e 2030 e a taxa passará a ser negativa em 0,8% a.a. entre 2030 e 2060.

Quem foi alguma vez ao Uruguai se acostumou a ver muitos idosos pelas ruas, o que explica o desafio que o país tem enfrentado há anos para crescer a um ritmo mais dinâmico. O Japão é um Uruguai em escala (populacional) ampliada. E, um dia, o Japão será aqui, quando a população ativa começar a diminuir ano após ano.

No seu prefácio ao livro *Demografia: a ameaça invisível*, de Fabio Giambiagi e Paulo Tafner, lançado em 2010, ano de Copa do Mundo e quando se comemorava o 40º aniversário da conquista do tricampeonato da Seleção "canarinho" no México, Joaquim Levy conclui seu texto com a seguinte frase: "Para os que acham que nos prepararmos para 2050 é um exercício de futurologia distante, basta lembrar que a distância até lá é a mesma que existe entre hoje e 1970." Que, para quem está na faixa dos 50 e viu Pelé, Gerson e Rivelino jogar, parece que foi ontem.

O Brasil tem se recusado até agora a tomar iniciativas mais relevantes para lidar com esse desafio, alegando as "dificuldades políticas" de certas decisões. Se continuar adotando essa espécie de "política de avestruz", chegará o dia em que aprenderá duramente a verdade contida numa conhecida declaração de Henry Kissinger, alguém certamente bem treinado em decisões difíceis: "a ausência de alternativas clarifica maravilhosamente a mente". Um dia, estas questões serão claras para todos. Elas, porém, são conhecidas há muito tempo.

A FORÇA DAS MULHERES

Aposentadoria tem sido um assunto crescentemente feminino. Quarenta anos atrás, havia poucas mulheres aposentadas, porque 70 anos atrás as mulheres não eram participantes muito ativas no mercado de trabalho. À medida que a sociedade foi evoluindo e aumentou o peso das mulheres na composição do emprego, a relação entre a concessão de aposentadoria às mulheres e o total de novas aposentadorias foi aumentando com o passar dos anos.

Soma-se a isso o fato conhecido de que a grande maioria das pensões são do gênero feminino, pelo fato de que a situação mais comum na vida dos casais é que os maridos venham a falecer antes das suas esposas, pela maior incidência de *causa mortis* na população masculina adulta, associadas principalmente a doenças cardíacas.

À medida que se vai avançando nas idades, a proporção de mulheres vai se consolidando. No Brasil, os dados do Censo de 2010 indicam que, no grupo de 50 a 59 anos, as mulheres representam 53% do total desse universo específico, enquanto, na faixa de 60 a 69 anos, a proporção aumenta para 54%, na de 70 a 79 anos para 56% e na de pessoas com 80 anos ou mais de idade, para 61%.

A força das mulheres aparece na composição das aposentadorias em qualquer estatística que for feita – e ela é crescente. No total de aposentadorias por tempo de contribuição, a participação é menor – já que a maioria das aposentadorias por tempo de contribuição é masculina, uma vez que as mulheres tendem a se aposentar mais por idade, por muitas vezes não conseguir completar o período contributivo de 30 anos. Mesmo assim, esse peso vem aumentando: era de 16% quando foi lançado o Plano Real e de 29% em 2012, ano da última informação disponível do Anuário Estatístico da Previdência Social. Em compensação, entre as aposentadorias por idade, as femininas predominam largamente: eram 65% no meio urbano e 60% no meio rural, em 2012. Na ponderação do total de aposentadorias, as mulheres representavam 43% em 1994 e 49% em 2012. E esse quadro não capta plenamente o movimento em curso, pois espelha a situação de pessoas que se aposentaram no passado – em função de uma composição do mercado de trabalho mais antiga – e que ainda estão vivas. Se olharmos para o fluxo de

novas concessões de aposentadorias, no caso das aposentadorias por tempo de contribuição, entre 1994 e 2012 o peso das mulheres salta de 19% para 34%.

Os problemas resultantes da diferença de tratamento de gênero costumam ser tratados com grande emoção no debate e, por conta disso, tendem muitas vezes a serem deixados de lado no debate político, com o argumento de que "isso é muito complicado". Entretanto, como dizia Aldous Huxley, o famoso romancista inglês autor de *Admirável mundo novo*, a vida ensina que "fatos não deixam de existir porque são ignorados".

A GARÇONETE DE OHIO

De fato, poucas questões geram reações tão emocionais como a possibilidade de mudar as regras de aposentadoria para as mulheres. Isso confirma a frase de Albert Einstein, de que "é mais fácil desintegrar um átomo do que o preconceito de uma pessoa". Na verdade, há uma clivagem importante a ser feita aqui e diz respeito à idade. De fato, enquanto pessoas do sexo feminino são muito resistentes a essa mudança de regras quando se encontram em idades mais avançadas da vida adulta, a resistência é muito menor entre as gerações mais jovens, mais acostumadas com a igualdade entre os sexos.

Trata-se, sem dúvida, de um tema delicado. A diferença de cinco anos existente entre as regras que regem a aposentadoria das mulheres e a dos homens é herança de uma época em que, tendo as mulheres começado a trabalhar, o papel dos homens em casa era ainda muito limitado e associado à noção de "provedor", por ser inicialmente ligado à figura da renda principal do lar. Nessas condições, as mulheres arcavam com o peso de ter que trabalhar, sem abandonar as suas funções domésticas, gerando a chamada "dupla jornada de trabalho".

É sabido – e falamos isso na tríplice qualidade de homens, maridos e pais – que, a rigor, os problemas resultantes do ônus maior da criação dos filhos incidir sobre as mulheres ainda não foram resolvidos. Pequenos exemplos servem de prova, além da evidência óbvia dos ônus físicos do exercício da maternidade em si. Em geral, nos casais são ainda as mulheres as que na maioria das residências se encarregam de que haja comida na mesa todos os dias; quase sempre, quando numa casa há uma criança pequena e a pessoa encarregada de cuidar a criança falta, é a mãe que acaba ficando em casa tendo que faltar ao trabalho; há mais mães do que pais levando o filho ao médico etc.

Não obstante tudo isso, há outras realidades inegáveis: os homens ajudam muito mais em casa do que faziam há 30 ou 40 anos; os casais têm cada vez menos filhos; a figura dos solteiros ou descasados sem filhos – o que tende a equiparar mais os gêneros – é um fenômeno social cada vez mais presente nas sociedades etc. E há a realidade incontornável de que as mulheres vivem mais anos. Pensemos na expectativa média de vida de uma pessoa que tem 50 a 55 anos no Brasil de hoje. No caso de uma mulher, aos 50 anos, ela é de 82 anos; no de um homem, aos 55 anos, é de 78. Imaginemos então dois casos como

referência, ambos começando a trabalhar aos 20 anos e aposentadoria por tempo de contribuição, com 30 anos de trabalho no caso da mulher e 35 no do homem. Assim, a mulher que se aposentar aos 50 anos de idade ainda viverá 32 anos, enquanto o homem que se aposentar aos 55 viverá mais 23. Deixando de lado outras questões, como a herança da pensão, a relação entre o número de anos de usufruto da aposentadoria e de contribuição será de 1,07 para a mulher (32/30) e de 0,66 para o homem.

Em função disso, as regras mundo afora estão mudando. A vida é dura em Ohio. Abrir uma lanchonete às 6 horas da manhã provavelmente requer que a garçonete que atende os primeiros fregueses acorde no máximo às 5 horas. No inverno, tendo depois que enfrentar a neve, não é das coisas mais agradáveis. E, no entanto, como qualquer mulher nos Estados Unidos, a garçonete de Ohio precisa trabalhar até os 65 anos para se aposentar, assim como os homens – e essa exigência será de 67 anos na próxima década.

Enquanto isso, no Brasil as mulheres, em média, se aposentam por tempo de contribuição, no meio urbano, aos 52 anos. Em média! Ou seja, o dado significa que muita gente se aposenta antes.

Por isso, quando se apresentam lado a lado o peso da população idosa – ainda modesto no Brasil e maior nos Estados Unidos – e o gasto previdenciário – enormemente elevado no Brasil e ainda modesto nos Estados Unidos – em um PowerPoint, é preciso fazer um esclarecimento-chave para a plateia: "Há algo errado com isso – mas não é o gráfico...".

A TIA DOIDA

O poeta Olavo Bilac dizia que "o emocionalismo está sempre disposto a contribuir para a insensatez". É o caso dos temas tratados neste capítulo. A mudança demográfica em perspectiva é um dos maiores desafios que o Brasil terá que encarar. Ela é inevitável e desejada – afinal de contas, quem não quer viver mais ou que os pais de cada um sejam mais longevos? Entretanto, é um desafio. Gigantesco. Se nada for feito, no sentido de modificar as regras que regem as aposentadorias, mudar as contribuições, definir um percentual diferente para as pensões em relação ao benefício original ou, enfim, reajustar alguns dos parâmetros que balizam a dinâmica do gasto previdenciário, legaremos a nossos filhos um ônus muito pesado, pois a conta a ser paga será cada vez maior.

Diante disso, o Brasil tem optado pela política do avestruz, daí a escolha do título deste capítulo. O país tem agido diante do tema previdenciário da mesma forma que os argentinos na convertibilidade da paridade de 1 a 1 do dólar em relação ao peso: muita gente tinha a intuição de que, no final, não daria certo, mas havia uma paralisia que impedia procurar alternativas.

John K. Galbraith, um dos "papas" da economia do século XX nos Estados Unidos, dizia que "um economista nunca deve ter medo de ideias impopulares". Um candidato a Presidente da República, naturalmente, tem que conquistar votos e é condicionado por fatores diferentes que os que influenciam um par de economistas como nós. De qualquer forma, é preciso ter presente uma coisa: Previdência Social não é, nem nunca vai ser, um assunto meramente aritmético, mas não podemos ignorar a matemática. Os economistas devem entender que o tratamento do assunto é permeado por influências de todo tipo, rigorosamente legítimas em um país onde as pessoas são livre para opinar, fazer lobby e votar. Porém, por outro lado, quem toma decisões, no mundo político, também precisa entender que essas influências não podem desconhecer a incidência de elementos numéricos muito concretos: no futuro, haverá cada vez mais idosos para serem sustentados pela população que trabalhe. Esse é um fato com o qual teremos que lidar – e é desejável começar a se preparar para isso o quanto antes possível.

Diante disso, de nada adianta que o governo se manifeste expondo platitudes como a de que "essa é uma questão da sociedade como um todo", "esse é um

assunto sobre o qual um dia será preciso fazer alguma coisa" ou coisas do gênero. É preciso ter claro que não sairá do Congresso nenhuma proposta para mudar o *status quo* e nem haverá passeatas pedindo para as pessoas trabalharem por mais tempo. Quem tem que formular a agenda de reformas nesse campo é, forçosamente, o Poder Executivo.

Na transição entre o primeiro e o segundo Governo Lula, o governo instituiu o chamado "Fórum Nacional da Previdência Social", de composição tripartite (governo, empresariado e movimentos sociais) que, depois de meses de trabalho, no dia 31 de outubro de 2007, produziu o documento "Síntese das atividades desenvolvidas". Nele constava a brilhante conclusão de que "não houve possibilidade de consensuar propostas" sobre uma série de pontos, entre eles as "regras de idade mínima e de tempo de contribuição para acesso a benefícios", além da "reavaliação das regras dos benefícios de pensão por morte". Elaborou-se então no documento uma "declaração de posição de dissenso" sobre uma série de aspectos, no que talvez tenha sido um dos documentos mais insossos e sem sentido da história da burocracia brasileira: a explicitação, depois de praticamente um ano de trabalho e de diversas audiências, do que já se sabia desde o começo.

A Previdência Social é a "tia doida" de que falava o amigo citado na epígrafe do capítulo, a propósito da convertibilidade argentina do final do século passado. Seria bom que, além de constatar que não há consenso sobre o tema, alguém em Brasília tomasse ciência do problema. Afinal de contas, como alguma vez disse Paul Mc Cartney, "*yesterday came suddenly*". No dia em que o resto do mundo se perguntar "o que os brasileiros fizeram, durante a festa das commodities, para se preparar melhor para o futuro?", será duro concluir que fizemos muito pouco diante dos desafios que existiam pela frente.

---

[83] Em 2013, foi feita nova revisão, com resultados muito parecidos com os da revisão de 2008, mas estendendo as projeções até 2060.

CAPÍTULO

15

O fim da vida fácil

A coisa mais importante que uma economia precisa para ter sucesso economicamente é impulsionar as habilidades, os talentos e o potencial de seus cidadãos.

James Robinson, autor de *Por que as nações fracassam*,
em coautoria com Daron Acemoglu

ONDE ESTAMOS?

Entre 2002 e 2010, o Brasil cresceu a uma taxa média de 4,0% a.a., correspondente a uma expansão do PIB *per capita* de 2,8% a.a. Isso se compara ao crescimento de 2,3% a.a. nos oito anos anteriores, implicando aumento da renda *per capita* de 0,8% a.a. Taxas de crescimento soam, às vezes, como algo abstrato, mas, em termos talvez mais familiares, considere o seguinte: mantida a taxa de expansão de 2,8%, a renda *per capita* duplicaria em 25 anos; já à taxa anterior, seriam necessários quase 90 anos para obter o mesmo resultado.

Obviamente, a renda *per capita* é uma medida um tanto crua de bem-estar, que, entre outras coisas, ignora a distribuição de renda. Ainda assim, é difícil não ficar impressionado com estes números, em particular pela perspectiva de dobrar o padrão médio de vida da população no espaço de uma geração, caso, é claro, o crescimento pudesse se manter no mesmo ritmo observado no período acima.

Nesse sentido, não há como evitar o desapontamento com o desempenho da economia a partir de 2011. No momento em que escrevemos este livro, as indicações são de uma expansão média do PIB próxima a 2% a.a. entre 2010 e 2013, o que, descontando o crescimento populacional (mais lento agora) resulta em aumento do PIB *per capita* pouco superior a 1% a.a., ritmo que requer algo como 65 anos para dobrar a renda média.

Há, a bem da verdade, ainda um debate acerca da natureza da desaceleração em curso, a saber, se é apenas um fenômeno cíclico, em larga medida induzido pelo menor crescimento global, ou se, ao contrário, trata-se de algo mais profundo, relacionado com a capacidade de expansão sustentada do país.

Como deve ter ficado claro ao longo deste livro, nos inclinamos pela segunda explicação, isto é, em nossa opinião a economia brasileira tem perdido fôlego principalmente por problemas ligados a gargalos pelo lado da produção, sejam estes a disponibilidade de mão de obra (qualificada e, de forma surpreendente, também a menos qualificada), os problemas de infraestrutura ou, ainda, o baixo investimento, para ficar em apenas três das causas próximas.

ECONOMICÍDIOS

O economista argentino Miguel Bein cunhou a expressão "macrocídio" para definir o que tem acontecido com a economia argentina nos anos Kirchner. De fato, a História registrará com perplexidade como um país beneficiado por um espetacular aumento dos preços das suas exportações depois de 2002/2003 encontra-se 10 anos depois mergulhado em crise profunda, com inflação da ordem de 30%, um controle draconiano de exportações, isolado da economia mundial e incapaz de atrair investimentos estrangeiros vultosos, graças ao intervencionismo doentio adotado no período.

É verdade que, comparativamente aos "hermanos", o Brasil é um país que parece a Suíça, uma vez que, em linhas gerais, temos respeitado contratos e não houve nada minimamente semelhante ao que houve na Argentina, por exemplo, com a estatização dos fundos de pensão ou da Repsol. De qualquer forma, o aumento exacerbado do gasto público ou a piora do Balanço de Pagamentos nos últimos anos comporta, com alguma licença poética, o uso do termo "macrocídio" também para nos referirmos à situação brasileira.

Da mesma forma, embora não tenhamos tido casos de intervencionismo tão brutal como o registrado no Prata, o verdadeiro "massacre" perpetrado contra a Petrobras e a Eletrobrás, que em dezembro de 2010 tinham um valor de mercado de R$ 380 bilhões e R$ 26 bilhões, respectivamente, e, pouco mais de três anos depois, em janeiro de 2014, valiam R$ 185 bilhões e R$ 8 bilhões, devido ao controle oficial de preços, também permite que se fale em "microcídios".

Ou seja, erros de política, alguns oriundos de decisões e práticas anteriores a 2010 e outros decorrentes de medidas tomadas no governo atual, submeteram o país a um verdadeiro "economicídio". Não estamos em situação calamitosa, mas estamos muito pior do que poderíamos estar se políticas adequadas tivessem sido adotadas, especialmente nos campos fiscal e monetário.

O ERRO IRREVERSÍVEL

Os dados da Tabela 15.1 podem ajudar a entender a natureza do problema. Nela, encontramos três medidas do grau de disponibilidade de recursos (capital e trabalho). A primeira é o nível de utilização de capacidade instalada no setor industrial (também conhecido como NUCI), tomada como indicação do grau de uso do recurso capital, ainda que restrita ao setor industrial (não há números comparáveis disponíveis para os demais setores da economia, notadamente o setor de serviços).

A segunda medida é a taxa de desemprego, calculada pelo IBGE para seis regiões metropolitanas do Brasil, cobrindo algo como 43 milhões de pessoas em idade ativa,[84] o que corresponde a uma População Economicamente Ativa (PEA) – os que se engajam no mercado de trabalho, empregados ou buscando emprego – da ordem de 24,5 milhões de pessoas. Tais regiões equivalem aproximadamente a 25% da PEA nacional.

TABELA 15.1 Medidas de ociosidade (%)

	Utilização de capacidade	Desemprego	Utilização de recursos
2003	79,6	12,3	83,7
2004	81,8	11,5	85,2
2005	81,9	9,8	86,1
2006	81,7	10,0	85,9
2007	82,8	9,3	86,8
2008	83,3	7,9	87,7
2009	80,6	8,1	86,3
2010	83,2	6,7	88,3
2011	83,1	6,0	88,6
2012	82,1	5,5	88,3
2013	82,4	5,4	88,5
2003-2010	3,6	-5,6	4,6
2010-2013	-0,8	-1,3	0,2

Fontes: CNI (utilização de capacidade), IBGE (desemprego) e cálculos dos autores (utilização de recursos)

A terceira medida é simplesmente uma média ponderada das duas primeiras,[85] calculada como forma de resumir, num único número, o nível de utilização de recursos em geral (isto é, tanto capital como trabalho).

Todas as medidas contam a mesma história, ainda que em graus algo distintos: o crescimento do período 2003/2010 foi marcado pela redução expressiva do grau de ociosidade da economia. A utilização de capacidade na indústria subiu 3,6 pontos percentuais, enquanto o desemprego caiu de forma ainda mais expressiva, em 5,6 pontos percentuais. Assim, nossa medida de utilização de recursos aumentou quase 5 pontos percentuais no período.

Estes dados revelam que o crescimento de então foi, em termos coloquiais, relativamente "fácil", baseado principalmente na ocupação de capacidade ociosa na economia, tanto em termos da ociosidade do capital (captada pelo NUCI) como a do trabalho (estimada pela Pesquisa Mensal do Emprego, a famosa PME).

Não há, é claro, nada de errado em crescer reduzindo a taxa de desemprego, assim como a capacidade ociosa no setor industrial, pelo contrário, mas a simples lógica sugere que um processo como este não é sustentável, isto é, não pode perdurar indefinidamente, ou mesmo pelos 25 anos necessários para dobrar a renda *per capita*.

Podemos pensar, para facilitar o raciocínio, exclusivamente em termos da taxa de desemprego, mantendo, porém, em mente que isso se aplica também ao NUCI.

Numa aproximação (bastante grosseira, mas o que interessa aqui é mais a tendência do que a precisão), o crescimento médio de 4,5% a.a. nos 7 anos de 2003 a 2010 correspondeu a uma redução da ordem de 0,8% por ano da taxa de desemprego, o que a trouxe de 12,3% em 2003 para 6,7% em 2010. Fosse tal taxa de crescimento mantida por 8 anos, até 2018, ou seja, pouco menos de um terço do período necessário para dobrar a renda *per capita*, a taxa de desemprego cairia 6,4% (0,8% a.a. por 8 anos), praticamente eliminando o desemprego no país. No nono ano, então, observaríamos uma taxa de desemprego negativa! Evidentemente, isso não faz sentido no mundo real, onde na prática não há países com taxas de desemprego próximas de zero, pois sempre há um pequeno contingente da população – algo entre 4% e 6%, dependendo do país – que está procurando emprego entre o ocupação prévia e a seguinte.

Sabemos que a relação linear que postulamos é, na melhor das hipóteses, uma aproximação, e, sim, não nos escapa, como já foi dito, que taxa de desemprego negativa é um absurdo econômico, mas, como notado, o que nos interessa é menos a descrição exata de como a taxa de desemprego evoluiria ao longo do

tempo e mais a noção que ela não pode cair indefinidamente. Muito antes de ela se tornar "negativa", outras restrições econômicas apareceriam, na prática impedindo a continuidade do processo. Notadamente, estamos pensando na aceleração dos salários em face de uma economia com desemprego baixo, levando a uma pressão inflacionária.

É nesse sentido preciso que o crescimento baseado na ocupação da capacidade ociosa (de trabalho e capital) é insustentável: em algum momento, esta capacidade se esgota e desequilíbrios começam a aparecer, seja do lado da inflação, seja do lado do Balanço de Pagamentos.

Para que o crescimento se mantenha indefinidamente, alimentando o sonho de dobrar a renda *per capita* em uma geração, passa a ser necessário gerar um adicional da capacidade da economia. Pelo lado do capital, é necessário investimento, em particular na infraestrutura do país. Já do lado do trabalho, visto que variáveis demográficas tipicamente não se sujeitam a decisões de política econômica, trata-se de elevar o potencial produtivo de cada trabalhador, ou seja, a produtividade do trabalho.

Todavia, não foi o que se observou ao longo de todo o período de crescimento mais acelerado. Pelo contrário, possivelmente anestesiado pela expansão mais rápida do produto, o governo deu por encerrado o programa de reformas econômicas que, apesar de seus altos e baixos, havia impulsionado de forma decisiva a produtividade. O resultado, como veremos, é a perda de fôlego da produtividade do trabalho nos últimos anos, notadamente a partir de 2009.

Também não se criaram as condições necessárias para a expansão mais vigorosa do investimento privado, em particular no campo da poupança doméstica, assim como no que se refere ao investimento em infraestrutura, temas que retomaremos nas próximas seções.

A verdade é que, durante a fase de bonança mundial, o país fez menos do que seria necessário para elevar sua taxa de crescimento sustentável. E a conta do descaso finalmente parece ter chegado: os estrangulamentos do lado da oferta impedem o crescimento mais acelerado do produto, enquanto os desequilíbrios internos (inflação) e externos (Balanço de Pagamentos) se aprofundam, restrições essas difíceis de superar no curto prazo. O erro cometido, nesse sentido, é irreversível. Poderemos nos recuperar, mas o tempo que perdemos gera uma frustração de crescimento que não poderá ser compensada.

A GRANDE FESTA

O fato de, como já comentado em um dos capítulos, uma carga de minério de ferro em 2011 comprar 10 vezes a quantidade de televisores de tela plana que comprava em 2006 corresponde a uma versão crua e exagerada da substancial melhora dos chamados "termos de troca" em favor dos países produtores de commodities relativamente aos produtores de manufaturas. Como deve ter ficado claro ao longo do livro, são precisamente exemplos como este que ilustram à perfeição certos processos.

Os termos de troca nada mais são do que a relação entre os preços dos produtos que exportamos e aqueles que importamos. No caso do Brasil, a melhora foi bastante expressiva: cada unidade exportada pelo país em 2013 podia comprar em média 25% a mais do que em 2005. Isso se deveu em boa parte ao impressionante crescimento dos preços dos produtos básicos exportados pelo país, cuja variação acumulada total em relação ao "vale" de 2002 foi de espantosos 237% até 2013, mesmo com a queda que houve depois de 2011.

Uma conta simplificada pode dar uma noção do fenômeno com o qual estamos lidando. Tomando como referência o ano de 2011, pico dos termos de troca, caso o Brasil tivesse exportado e importado naquele ano as mesmas quantidades físicas efetivamente observadas, mas os preços fossem os registrados em 2006, a balança comercial teria atingido um **déficit** de US$ 20 bilhões. Já o resultado observado foi um **superávit** de US$ 30 bilhões, sugerindo que essa melhora de termos de troca contribuiu com US$ 50 bilhões, equivalentes a 2,0% do PIB em 2011.

Com ganhos dessa ordem, nada mais natural que o esforço reformista, ainda mais para um governo cujo grau de convicção não era dos maiores, fosse gradualmente abandonado. Warren Buffet estava certo: "Nada aplaca mais a racionalidade do que largas doses de dinheiro sem esforço."

Há, a bem da verdade, razões para crer que este presente extraordinário do resto do mundo (especialmente a China) para o país tenha desempenhado papel relevante na aceleração do crescimento.

Ao mesmo tempo, porém, sabemos (como discutido no capítulo correspondente) que o Brasil é das economias mais fechadas ao comércio

internacional, o que obviamente suscita a pergunta acerca do canal exato de transmissão dos termos de troca para o crescimento.

Todavia, precisamente porque o país é muito fechado, as importações são parcela reduzida do PIB e, como a demanda interna é praticamente igual ao PIB, também equivalem a fração modesta da demanda. Assim, mesmo que apenas uma parte relativamente modesta do aumento da demanda doméstica seja dirigida às importações, estas terão que aumentar proporcionalmente muito. Para manter o Balanço de Pagamentos em boa forma, as exportações também teriam que crescer aceleradamente.

Nesse aspecto, a melhora dos termos de troca foi fundamental. Importações, de fato, cresceram muito a partir de 2003,[86] mas o aumento das exportações, medidas em dólares, em larga medida amparado em preços mais altos, não foi menos extraordinário. Assim, a restrição imposta pelo Balanço de Pagamentos foi superada ou, de alguma forma, "driblada", permitindo a expansão forte da demanda interna e o crescimento do produto pela ocupação da capacidade ociosa, validando assim as palavras de Publio Siro, poeta romano do Século I: "Quando o mar está calmo, todo mundo pode ser timoneiro."

O mar, porém, não fica calmo para sempre.

O PENTÁGONO VIRTUOSO

Nos anos de 2011 e 2012, o noticiário econômico estava cheio de manchetes negativas vindas da Europa. Entre os países europeus, porém, havia um que se destacava por ter ficado relativamente à margem da crise, comparativamente ao restante do continente: a Suécia. Em entrevista ao jornal *O Globo* feita no Fórum Econômico Mundial em Davos, publicada no dia 27 de janeiro de 2013, o Primeiro Ministro sueco, Fredrik Reinfeldt, explicou a sua receita:

> Vinte anos de reformas, focando em competitividade, aumento da igualdade nas instituições e na tomada de decisões e combate à corrupção. (...) Coloque as finanças em ordem, faça reformas completas, abra mercados, adote esquemas para inovação, invista em pesquisa e desenvolvimento e no sistema educacional.

Muito se fala do "tripé macroeconômico" (câmbio flutuante, metas para a inflação e disciplina fiscal) como um arranjo que conduz à estabilidade. Entretanto, estabilidade é condição necessária, mas não suficiente, para o crescimento acelerado. A experiência sueca sugere que se vá mais longe, no caso pela adoção do "pentágono virtuoso": (i) competição; ii) poupança doméstica; iii) infraestrutura; iv) educação; e v) gasto público eficiente, tudo isso redundando em produtividade.

COMPETIÇÃO

Competição tem se mostrado o mecanismo mais eficiente de promoção do progresso econômico – não por acaso. É a busca do lucro que tem, historicamente, levado a inovações que sustentam a expansão da produtividade e, com ela, o crescimento sustentado do produto.[87]

Em um dos capítulos, chamamos a atenção para a importância de instituições econômicas inclusivas, definidas como um conjunto de regras que permitem a indivíduos tomar decisões livremente na esfera econômica, como, por exemplo, o direito à propriedade e oportunidades para lançar seu próprio negócio ou para buscar a ocupação mais apropriada ao seu conjunto de habilidades. Elas opõem-se a instituições econômicas extrativas, caracterizadas por alguma forma de limite às liberdades econômicas, com o objetivo de permitir a um grupo específico tomar para si a parcela da renda produzida pela sociedade.

Instituições econômicas de cunho extrativo estão associadas à ausência de competição. Governos estabelecem monopólios (ou oligopólios) de fato ou de direito (seja pela outorga de direitos, seja pela limitação de importações, para ficar apenas nos exemplos mais comuns), permitindo que determinados grupos, presumivelmente os mais próximos aos centros de poder, enriqueçam ao custo do resto da sociedade. Sob esse arranjo, é claro que os incentivos à inovação são drasticamente reduzidos.

Com efeito, neste caso os incentivos se movem no sentido de formar as conexões políticas que permitem o acesso aos recursos de alguma forma controlados pelo setor público e não no sentido de buscar inovações que possam produzir o lucro extraordinário a elas associado.

No caso brasileiro, como examinado em trabalho recente de Marcos Lisboa e Zeina Latif,[88] há vários mecanismos de transferência de renda para grupos privilegiados, e as limitações à competição desempenham papel central neste processo.

Abrir a economia brasileira à competição, seja externa ou doméstica, acabaria alterando, para melhor, a estrutura atual de incentivos. Hoje, empresários buscam proteção e subsídios; sob competição mais aguda, seu foco teria que se deslocar para a inovação e produtividade. No primeiro caso, há uma redistribuição de um dado produto;[89] no segundo, é o produto que cresce.

Sem a adoção de instituições econômicas inclusivas, a expansão da produtividade corre o risco de continuar nos patamares atuais, insuficiente para sustentar o ritmo de crescimento necessário para dobrar a renda *per capita* no prazo de uma geração.

POUPANÇA DOMÉSTICA

Em 1995, no começo da estabilização, a taxa de investimento da economia brasileira era de 18% e a poupança doméstica se situava em 16% do PIB. O país precisava aumentar o investimento e, para isso, teria que aumentar a sua taxa de poupança. Quase 20 anos depois, nos últimos quatro trimestres encerrados no terceiro trimestre de 2013, para o mesmo investimento de 18% do PIB, a poupança doméstica inclusive até mesmo caiu, para 14% do PIB. O triste é que, depois do ajustamento processado entre 1999 e 2004, a poupança doméstica tinha aumentado até mais de 18% do PIB, esforço esse depois desfeito entre 2004 e 2013.

Em que pesem desenvolvimentos positivos no período, em particular uma queda expressiva do volume de remessas ao exterior (medidas como proporção do PIB) associadas ao serviço reduzido dos passivos externos do país (juros, dividendos e remessas de lucros), o aumento do consumo doméstico mais do que compensou aquele ganho.

O consumo do governo, por exemplo, passou de 19,6% do PIB na média dos quatro anos de 2003/2006, para 21,2% do PIB nos últimos três anos, ou seja, com um aumento de 1,6% do PIB. Já o consumo das famílias aumentou de 60,6% para 61,9% do PIB na mesma comparação, em parte reflexo das medidas de incentivo ao consumo, contribuindo para a redução da poupança doméstica (Tabela 15.2).

TABELA 15.2 Componentes da demanda agregada (% PIB)

	Consumo das famílias	Consumo do governo	Formação bruta de capital fixo	Exportação líquida
1995/1998	64,1	20,2	17,4	- 1,9
1999/2002	63,6	20,0	16,5	- 0,7
2003/2006	60,6	19,6	15,9	3,3
2007/2010	59,9	20,7	18,5	0,1
2011/2013*	61,9	21,2	18,6	- 1,6

* Os dados para 2013 são os acumulados nos 4 trimestres até setembro daquele ano.

OBS: O componente remanescente é a variação de estoques.

Fonte: IBGE

Isso, é bom dizer, não impediu algum aumento do investimento, que progrediu de pouco menos de 16% do PIB durante 2003/2006 para patamar

próximo a 18,5% do PIB nos períodos subsequentes. A contrapartida, porém, foi uma mudança importante nas contas externas: as exportações líquidas (de importações) saíram de resultado positivo equivalente a 3,3% do PIB para um valor negativo de 1,6% do PIB no período mais recente, com um deslocamento de quase 5% do PIB, dos quais apenas cerca de metade correspondeu ao aumento do investimento. É bom notar que esses valores já levam em consideração os ganhos de termos de troca que exploramos na seção anterior. Sem eles, o aumento do déficit externo seria ainda mais expressivo.

De fato, a partir de 2011, quando os termos de troca atingiram seu pico e passaram a piorar, a evolução do déficit externo foi bem mais rápida que a média 2011/2013 permite aferir. Assim, em 2011 o déficit em conta-corrente – conceito mais amplo que o das exportações líquidas antes mencionadas – ficou em 2,5% do PIB. Em 2012, já era de 2,9% do PIB; e, nos quatro trimestres terminados em setembro de 2013, atingiu 4,3% do PIB.

Não se trata, é bom que se diga, de um nível desesperador, mas há pelo menos dois desenvolvimentos que chamam a atenção. Em primeiro lugar, a velocidade do aumento, de 1,8% do PIB em menos de dois anos. Em segundo lugar porque, mesmo se utilizando de poupança externa, o investimento permanece baixo, na casa de 18,5% do PIB em 2013. Caso o investimento cresça, como é necessário, o déficit externo poderia rapidamente atingir níveis que fariam acender luzes intensas.

Tais desenvolvimentos sublinham a necessidade de elevação da poupança doméstica. O ajuste fiscal, relacionado com os temas tratados no Capítulo 4, é essencial para a aceleração do crescimento sustentável sem aumento exagerado do endividamento externo.

INFRAESTRUTURA

A transcrição a seguir é de um e-mail pessoal recebido por um dos autores de um amigo que tinha acabado de retornar da Índia:

> É verdade que a Índia é uma bagunça. A infraestrutura urbana é frágil, embora Deli seja muito melhor que Bangalore. Há lixo na rua em quase todos os cantos, calçadas são ficção, a luz falha volta e meia, esgoto a céu aberto é regra, os ônibus são da década de 1950, o trânsito é caótico, as ruas são mal asfaltadas etc., etc., etc. Porém, os investimentos estão acontecendo em tudo quanto é lugar. É evidente a olho nu. Tanto o governo como o setor privado parecem estar em ebulição – mais este do que aquele, é claro. E não há melhor sinal disso do que os aeroportos. O de Bangalore foi concedido alguns anos atrás. Um consórcio estrangeiro desenhou, construiu e está operando um terminal que é 20 vezes melhor que qualquer um do Brasil. Grande, limpo, com bom atendimento, boa sinalização e seguro. E Bangalore é apenas a quinta região metropolitana da Índia em população! Já quando cheguei para embarcar no aeroporto de Deli... que maravilha! Gigantesco, moderno, bonito, espaçoso ao extremo, dimensionado para futuras expansões etc. Com todos os problemas – muitos parecidos com os do Brasil – a Índia construiu belíssimos aeroportos num período em que sequer conseguimos reformar os nossos. É um país que acordou da sua letargia e está se mexendo com vigor, velocidade e ambição, enquanto a gente se satisfaz com muito pouco, a ponto de muitos pensarem que Stefan Zweig não morreu. Depois, ao voltar ao Brasil, me deparei com as mesmas questões de sempre: um aeroporto deprimente, meia hora para desembarcar, uma hora para esperar as malas na esteira etc. Quanto contraste. Que vergonha!.

Os dados sobre o investimento em infraestrutura no país são desanimadores. Em contraste com os anos 1970, em que o investimento nos setores ligados à infraestrutura chegou a quase 5,5 % do PIB, o patamar atual se encontra pouco acima de 2% do PIB, ligeiramente maior que o de anos anteriores, mas certamente muito abaixo do requerido para que o país possa sustentar taxas de crescimento na proximidade de 4% a.a. Mesmo que os dados da Tabela 15.3 – utilizados por incluírem números da década de 1970 – sejam ligeiramente diferentes dos mostrados no Capítulo 7, por se tratarem de fontes diferentes, todos eles contam a mesma história: estamos investindo pouco.

O programa de concessões, sujeito, é claro, a todas as ressalvas que fizemos no Capítulo 11, neste aspecto representa a melhor chance de endereçar o problema. Não que ele vá resolver os gargalos de infraestrutura imediatamente, ou mesmo a curto prazo. Ele abre, pelo menos, a chance de, no horizonte de alguns anos, se tudo ocorrer de acordo com o planejado, se abrirem novas perspectivas para o país.

Note-se, por fim, que toda discussão acerca do papel da poupança doméstica não apenas permanece válida, como ganha importância neste contexto. Com

efeito, caso os investimentos em infraestrutura se elevem em grau significativo, os recursos terão que vir de algum lugar. Sem aumento da poupança doméstica, a contrapartida do investimento será mais déficit externo.

TABELA 15.3 Investimento em infraestrutura 1971/2012 (% PIB)

	Energia, água e saneamento	Telecomunicações	Transporte	Total
1971/1980	2,0	0,8	2,6	5,4
1980/1990	1,5	0,4	1,7	3,6
1990/2000	0,6	0,7	1,0	2,3
2000/2010	0,6	0,7	0,9	2,2
2001	0,6	1,7	0,8	3,1
2002	0,5	0,7	0,8	2,0
2003	0,4	0,5	0,6	1,5
2004	0,4	0,7	0,7	1,8
2005	0,5	0,7	0,8	2,0
2006	0,6	0,5	0,9	2,0
2007	0,6	0,5	0,8	1,9
2008	0,8	0,8	0,9	2,5
2009	1,0	0,6	1,0	2,6
2010	1,0	0,4	1,0	2,4
2011	0,8	0,5	0,8	2,1
2012	0,7	0,6	0,8	2,1

Fonte: Credit Suisse First Boston (CSFB).

EDUCAÇÃO

A grande maioria dos países cujas economias se tornaram desenvolvidas apresentam um elevado percentual de jovens que completaram o ensino superior. Ocorre que, em todas as estatísticas da OCDE, o Brasil está entre os últimos nessas classificações. E, além disso, a proporção de formandos nas profissões de ponta é pequena: de cada 100 pessoas com diploma universitário na China, 36 são engenheiros. Já no Brasil, são apenas 5.

Tivemos oportunidade de explorar no capítulo sobre nossas deficiências educacionais alguns dos temas associados à nossa (insuficiente) educação. Salta aos olhos a má colocação do Brasil nos rankings internacionais de testes padronizados, como o Program for International Student Assessment (PISA). Em outras comparações internacionais, como visto, o país não se sai bem.

O problema não é, apesar das aparências, a falta de recursos. Notamos que o país gasta, ao todo, mais de 5% do PIB em educação, inclusive proporcionalmente algo mais do que países cujos resultados são muito melhores que os nossos, como Estados Unidos, Espanha, Chile e a campeoníssima Coreia do Sul.

O verdadeiro nó é que esses recursos são mal gastos. A começar pelo verdadeiro pavor que aflige os educadores brasileiros quando se menciona a palavra "avaliação". Professores deveriam estar acostumados com isso, já que eles avaliam continuamente seus alunos, mas reagem muito mal à perspectiva de serem eles os objetos de avaliação.

Em consequência, "mérito" também passou a ser anátema. Embora seja natural que um bom engenheiro ganhe mais que um mau engenheiro, ou que médicos mais qualificados cobrem mais de seus clientes do que os profissionalmente menos qualificados em termos formais, de alguma maneira o corporativismo reluta em aceitar que professores com melhor desempenho possam ser remunerados de maneira a refletir essas diferenças.

De volta à discussão acerca do papel dos incentivos, não é necessário grande esforço para concluir que, sob um conjunto de regras em que o mérito não é recompensado, a tendência é a proliferação da mediocridade. Talvez em outro setor o dano não fosse tão grande. Já no setor educacional, mediocridade é uma doença fatal.

É, por fim, necessária uma revisão compreensiva tanto dos currículos escolares, com ênfase em matemática, domínio de idiomas e ciências (reduzindo o peso das matérias carregadas de ideologia), como da pedagogia, que hoje privilegia temas teóricos, sem maior conexão com as escolas públicas e suas demandas efetivas.

Enfim, ressaltar as deficiências educacionais no Brasil, por mais que dê a aparência de "chover no molhado", ainda é fundamental para entender – entre outras coisas – o fraco desempenho da produtividade no país. Essa dimensão do desenvolvimento segue devendo no Brasil e os custos disso tornam-se a cada dia mais visíveis.

GASTO PÚBLICO EFICIENTE

O divórcio entre a realidade e a percepção talvez seja recorde no que diz respeito à questão fiscal no Brasil. Há muito se ouve o discurso de austeridade fiscal, enquanto a ação propriamente dita em pouco (ou nada) se coaduna com isso. Como tivemos a oportunidade de explorar no capítulo que tratou do assunto, embora muito se fale do corte de gastos públicos, Sua Excelência, o dado, mostra uma realidade muito distinta.

O gasto público cresceu de forma praticamente contínua no país desde 1991, pelo menos, quando estatísticas comparáveis ao longo do tempo começaram a ser compiladas. A despesa primária do governo federal (isto é, sem considerar o gasto com juros sobre a dívida), que equivalia a menos de 14% do PIB em 1991, atingiu em 2013 nada menos do que 23% do PIB.

A contrapartida do aumento de 9 pontos percentuais do PIB na despesa é o aumento da carga tributária federal que, no mesmo período, saltou de 15% para 25% do PIB.

Por outro lado, o investimento federal não se alterou de forma relevante, mantendo-se ao redor do ínfimo patamar correspondente, em números redondos, a 1% do PIB, fenômeno que desempenhou papel importante na evolução triste da infraestrutura. Este é o verdadeiro milagre brasileiro: o governo consegue a proeza de promover um aumento notável dos seus gastos sem, contudo, elevar o investimento, em particular o investimento em infraestrutura.

O grosso da elevação dos gastos federais se concentrou nas despesas com aposentadorias e pensões do INSS, que saltaram o equivalente a 4,1% do PIB entre 1991 e 2013. Em seguida, temos as Outras Despesas de Custeio e Capital (OCC, mas o que cresceu foi o primeiro "C", não o segundo), com aumento de 3,5% do PIB no período. Destaquem-se ainda as maiores transferências a estados e municípios (1,3% do PIB adicionais em 22 anos).

Os efeitos (negativos) macroeconômicos desse processo são conhecidos. Ainda que o risco de uma trajetória de elevação descontrolada da dívida pública (medida como proporção do PIB) seja (ainda?) remoto, há outros canais por onde o aumento dos gastos se manifesta.

Referimo-nos a um deles há pouco, na forma da menor poupança doméstica. Essa escassez de poupança, que no passado recente não representou uma

restrição ao aumento (mesmo modesto) do investimento, pode vir a se tornar um constrangimento, à medida que o aumento do investimento privado se veja obrigado a se financiar de forma crescente por meio de déficits externos.

Outro canal aparece sob a forma de uma carga tributária crescente e extraordinariamente complexa que financia o gasto público em alta. Como mostrado no Capítulo 11, estima-se que no Brasil uma empresa ideal de porte médio dedique o equivalente a 2.600 homens-hora/ano à tarefa de pagar impostos, o que coloca o país na liderança nada invejável desse ranking, seguido por outros titãs de crescimento, como a Bolívia (1.025 h-h/a), Nigéria 956 h-h/a) e Líbia (889 h-h/a).

São recursos reais que não estão sendo usados em tarefas produtivas, o que contribui para reduzir a produtividade do trabalho e, portanto, o crescimento. Esses custos também distorcem os incentivos: passa a ser mais valioso, do ponto de vista da empresa, praticar planejamento tributário que adotar práticas que elevem a produtividade, com os mesmos efeitos negativos sobre a capacidade de crescimento sustentável.

Por fim, a pressão dos gastos públicos sobre a demanda interna faz com que – tudo o mais constante – o Banco Central tenha que manter a taxa de juros mais elevada do que seria o caso com gastos mais baixos. Em consequência, o investimento deve ser menor do que seria num cenário de gasto público controlado e, como tal, também deve ser o crescimento.

Enfim, os desenvolvimentos do lado fiscal, ainda que não tenham chegado nos últimos anos ao ponto de ameaçar a solvência do setor público, têm produzido efeitos inequívocos no sentido de reduzir o ritmo de expansão sustentável do país.

PRODUTIVIDADE: UMA OBSESSÃO

Em trabalho relativamente recente (Brazil: confronting the productivity challenge, janeiro de 2013), o Boston Consulting Group (BCG) decompôs o crescimento de diversos países nos 10 anos 2001/2011 em dois grandes componentes: i) o crescimento do emprego; e ii) os ganhos de produtividade, medidos pelo indicador de produto por trabalhador.

Repare-se que isso nada mais é do que uma tautologia. Com efeito, se entendermos o PIB como resultado da multiplicação do número N de trabalhadores empregados pelo indicador de produtividade p representado pela produção por trabalhador ocupado (PIB/N), tem-se

$$PIB = N \times p$$

Esta é uma identidade (ou seja, uma definição). Portanto, o PIB vai crescer porque aumentou o emprego e/ou porque aumentou a produtividade das pessoas empregadas. No trabalho do BCG, o crescimento anual do PIB nesses 10 anos tinha sido de 3,7%, em média.[90] A taxa foi inferior à de diversos países, entre eles China e índia, como se sabe, mas também Coreia, Rússia e Chile. O dado mais interessante a destacar, porém, foi que a taxa de crescimento da produtividade por homem ocupado, nesse período, nos diversos países, foi a seguinte:

China	9,9
Índia	6,4
Coreia	3,0
Rússia	1,8
México	1,4
Chile	1,2
Brasil	1,0

O Brasil é o lanterna do grupo, como se vê. Vale ressaltar que, se a estatística tivesse sido "esticada" até 2012 – quando a produtividade brasileira, medida por esse indicador, declinou em termos absolutos – a comparação teria sido ainda pior para o país.

Na Tabela 15.4, decompomos o crescimento do PIB entre as contribuições do aumento do emprego[91] e do produto por trabalhador, utilizando taxas médias de três anos – para atenuar a volatilidade do ciclo econômico – em que a cada ano da tabela consideram-se as taxas do referido ano e dos crescimento dos dois anos precedentes. Como se vê, nossas estimativas sugerem que, até 2008, a expansão da produtividade desempenhou papel relevante no crescimento do produto. A partir de então, porém, a contribuição do crescimento da produtividade assume uma tendência decrescente, em linhas gerais, atingindo apenas 0,3% no período mais recente.

TABELA 15.4 Decomposição do crescimento do PIB: média de três anos (%)

	Ocupação	Produtividade	PIB
2006	2,5	1,8	4,3
2007	2,4	2,0	4,4
2008	2,6	2,5	5,1
2009	2,2	1,4	3,6
2010	2,5	1,6	4,1
2011	2,1	1,2	3,3
2012	2,6	1,1	3,7
2013*	2,0	0,3	2,3

* Os dados para 2013 são os acumulados nos quatro trimestres até setembro daquele ano.
Fonte: Autores, com dados do IBGE

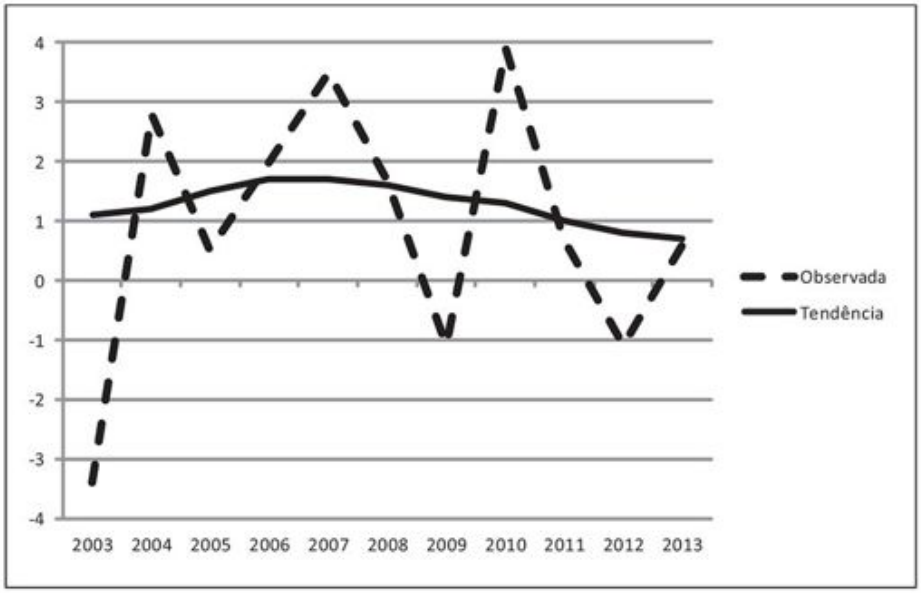
Não é difícil concluir, pela mera leitura da tabela, que o principal fator de queda no ritmo de expansão do PIB de 2008 para cá é a desaceleração da produtividade, cuja contribuição cai de 2,5% nos três anos terminados em 2008 para os já citados 0,3% no triênio até 2013.

Muito embora nossa medida de produtividade seja muito afetada pela flutuação cíclica da economia, resta pouca dúvida acerca da desaceleração recente, como mostrado no Gráfico 15.1. Devido ao ciclo econômico, a expansão observada ano a ano do produto por trabalhador flutua bastante, mas a medida de tendência, que "limpa" as oscilações cíclicas, analogamente ao que fizemos na tabela anterior usando médias de três anos, sugere perda de fôlego consistente da produtividade.

O esgotamento do efeito das reformas adotadas até meados da década passada, assim como o próprio aperto do mercado de trabalho,[92] são fatores que colaboram para a expansão mais lenta da produtividade. A estrutura

distorcida de incentivos, já examinada no Capítulo 11; a mudança constante de regras, tema (com enfoques distintos) dos Capítulos 10 e 12, bem como a falta de competição externa (tema do Capítulo 9) também colaboram no sentido de minar o crescimento do produto por trabalhador.

GRÁFICO 15.1 Medidas de aumento anual da produtividade (%)



Há, nesse sentido, uma agenda de trabalho pela frente, que contempla um conjunto de itens com vistas a ganhar competitividade, eficiência e produtividade, entre os quais, com destaque, aparecem os seguintes tópicos:

- flexibilização dos compromissos referentes às regras de aquisição de produtos com elevado conteúdo local;
- redução de alíquotas de importação, particularmente nas áreas de bens intermediários e bens de capital;
- ampliação de acordos comerciais, para elevar tanto exportações como importações; e
- diminuição de impostos específicos que afetam mais intensamente a competitividade da economia, o que requer uma racionalização prévia do gasto público.

As três primeiras medidas se relacionam com a questão da baixa abertura da economia brasileira. A pouca exposição da indústria nacional à competição

externa permite a prática de preços mais elevados de bens produzidos localmente do que aqueles praticados no mercado internacional.

As regras de conteúdo local se aplicam de forma mais clara à Petrobrás. A empresa, em nome da proteção à indústria nacional, acaba sendo obrigada a pagar mais caro pelo equipamento, o que encarece seu investimento e reduz, portanto, seu retorno. Livre dessa regra, a empresa conseguiria os mesmos resultados com custos menores ou melhores resultados com os mesmos custos.

De forma similar, alíquotas de importação mais altas, em particular no caso de bens intermediários e de capital, encarecem tanto os custos de produção das empresas locais, reduzindo sua competitividade, quanto os custos de investimento, deprimindo o retorno. Em ambos os casos, isto se reflete na (baixa) produtividade.

Já a ampliação dos acordos comerciais endereça diretamente o fechamento relativo da economia. O aumento da corrente de comércio (exportações e importações) aumentaria o grau de competição na economia, colaborando para a redução das margens, em particular nos setores oligopolizados, aproximando preços domésticos de suas contrapartes internacionais. Adicionalmente, como sugerido pela experiência dos setores mais expostos à competição internacional, estimularia a produtividade, com efeitos positivos sobre o crescimento.

Por fim, a diminuição de impostos específicos – sujeita, é claro, à racionalização prévia dos gastos, para evitar problemas na área fiscal – estimularia a competitividade doméstica, também colaborando no sentido de acelerar o crescimento da produtividade. Um efeito colateral, mais que desejado, seria a simplificação da estrutura tributária, liberando recursos hoje presos a tarefas improdutivas.

Não se trata de uma agenda particularmente complexa do ponto de vista técnico mas, do ponto de vista político, provavelmente enfrentaria oposição considerável. Apenas um governo convicto acerca dos seus impactos positivos teria a disposição de apoiar este tipo de medidas.

CAMINHO AO ENCERRAMENTO: A LÓGICA DO CONFLITO E O CONFLITO DA LÓGICA

Benjamin Franklin dizia que "a definição de insanidade é repetir algo uma e outra vez e esperar que os resultados sejam diferentes". Ao longo deste livro, expusemos seguidamente ao leitor por que entendemos que o que está acontecendo no Brasil nos últimos anos é uma decorrência natural de (más) escolhas feitas no passado. A ênfase excessiva no consumo, o intervencionismo exacerbado, o descaso com os sinais de aumento da pressão inflacionária, o desleixo fiscal, o abuso da "contabilidade criativa" etc. só poderiam ter tido como consequência o estado de coisas que temos assistido, o que remete, por sua vez, à constatação de Voltaire, de que "é perigoso ter razão em assuntos nos quais as autoridades estão erradas".

Fatos, na vida, na política e na economia, têm consequência. Às vezes, elas demoram a chegar – mas chegam. Muitas décadas atrás, o insuspeito – por não ser exatamente um "economista ortodoxo" – Fernando Pessoa já declarava, ainda que em outro contexto:

> Legisla-se em favor do empregado, contra o comerciante e o industrial; e supõe-se que sobre esse mesmo empregado não recairão nunca os efeitos dessa legislação. Limita-se a produção com restrições das condições de trabalho. Quando, depois, a produção baixa e a estrutura social inteira (incluindo o empregado) se sente variadamente disso, olha-se para essas consequências como para um ciclone ou um terremoto, uma coisa vinda de fora e inteiramente imprevisível.[93]

O Partido dos Trabalhadores (PT), criado na tradição ideológica da época da Guerra Frisa, tem pautado a sua ação política ao longo das mais de três décadas de existência por uma postura assumidamente socialista, com forte teor crítico em relação ao capitalismo, aos Estados Unidos e às ideias liberais em geral. Ao enfatizar sempre a lógica do conflito e do enfrentamento, engendra naturalmente, ao ocupar no poder, um conflito com a lógica. No caso, duplo. Primeiro, porque entra em choque com o que muitas das autoridades defendem, em particular na área monetária. E segundo, porque a ideologia levada ao extremo acaba conspirando contra o êxito do governo. O que aconteceu com as concessões é o exemplo mais eloquente disso. Tudo o que o governo está fazendo de positivo na matéria vem com atraso de pelo menos de 10 anos, precedido de custosas idas e vindas para definir as condições dos leilões e, frequentemente, com um invólucro de intervencionismo enrustido,

como nos casos em que se acaba abusando do financiamento oficial a taxas baixas, para compensar a definição de um preço pretensamente baixo das tarifas.

A insistência em seguir com uma linha de ação equivocada e a persistência na ação fazem lembrar a jocosa afirmação atribuída a Paulo Francis ("não deixe os fatos interferirem nas suas opiniões"). Tome-se o caso deste artigo escrito no jornal *Folha de S.Paulo* por um notório colunista ligado ao partido do governo e publicado no dia 30 de novembro de 2013:

> O saldo nas contas do Tesouro dará novo gás à pressão pelo corte dos gastos públicos, que Dilma Rousseff já vem comprimindo de forma perigosa. (...) Ao ceder diante do chamado terrorismo fiscal, Dilma deixa sem válvula de escape a panela de pressão urbana. (...) Em lugar de dar um passo adiante, fazendo das aplicações na infraestrutura das cidades, aí incluídos os salários, uma fonte de crescimento econômico, o Executivo federal optou pelo caminho mercadista de apertar o cinto.

O espantoso da situação, quando tal artigo foi escrito, é que, utilizando como medida de inflação o deflator do PIB,[94] a despesa primária total do governo central, que tinha aumentado em termos reais a uma média de 5,0% a.a. no biênio 2011/2012, tinha se expandido a uma taxa maior ainda – usando o IPCA como deflator, já que não há deflator mensal oficial do PIB – de 6,1% nos primeiros 10 meses de 2013. O divórcio entre a percepção e a realidade, sempre um problema em política, parece no caso ter alcançado proporções alarmantes.

Os exemplos de brigas entre a postura retórica do PT e a ação concreta exigida de quem tem responsabilidade pela condução do país abundam. Observe-se a nota do Diretório Nacional do partido sobre a conjuntura, emitida em novembro de 2013, em que manifesta que "é preciso não baixar a guarda com relação às taxas de juros, bem como a obsessão por superávits primários que sacrifiquem as políticas de distribuição de renda e geração de empregos". Isso, diga-se, em momentos em que o Banco Central subia os juros e o governo procurava se esforçar para dar sinais de que as contas fiscais de 2014 viriam mais apertadas que as de 2013. Durma-se com um barulho desses.

Um mês depois, em dezembro de 2013, o partido voltaria à carga, com o "Texto de contribuição ao debate" para a abertura do Quinto Congresso da agremiação. No documento, aprovado também pelo Diretório Nacional, conclama-se a militância a "lutar por um projeto pós-capitalista no país" (parágrafo 77), seja lá o que isso signifique, mas esclarecendo no parágrafo seguinte, de número 78, que "a agenda é vasta e complexa e envolve a discussão

de formas de propriedade e de organização da economia, inclusive a democratização do espaço fabril e de todos os locais de trabalho", o que não se sabe muito bem o que pode significar, mas parece ter um certo cheiro de organização coreana da produção. Da Coreia do Norte, claro.

Ainda nesse mesmo documento, no parágrafo 84 acusa-se a oposição – logo ela, tão pequena – de que "não consegue esconder a contrarreforma que pretendem levar adiante – medidas de austeridade que diminuirão os investimentos e porão fim à atual política salarial e de rendas", o que provavelmente terá que acontecer em parte em 2015, qualquer que seja o vencedor das eleições de 2014.

Finalmente, para que não haja margem para dúvidas, o jornal *Valor Econômico* do dia 12 de dezembro de 2013, em matéria com título "Líder do PT defende autonomia diante do governo", traz declarações de nada menos que o líder do PT na Câmara, o Deputado José Guimarães, que em relação às propostas para as eleições presidenciais, declara que "o programa para 2014 não pode ser um receituário da continuidade. Tem que avançar", dando a seguir pistas do que entende por "avançar", ao declarar:

> O PT tem que ter coragem de botar o dedo naquelas questões intactas. Não tem como não discutir uma reforma tributária que taxe as grandes fortunas, as fortunas especulativas, separando disso a questão das (fortunas) que geram emprego, renda. Os setores produtivos não podem ser taxados. Agora, se a gente não taxar os especuladores, não teremos recursos para investir, dar perenidade e substância às políticas públicas.[95]

E, como que colocando uma cereja no bolo nesse raciocínio do mais puro intervencionismo, complementa: "Tem que ser mantida a meta de inflação. Mas segurar a inflação só com aumento das taxas de juros... Eu temo esse caminho." Como desconfiamos que o Deputado dificilmente deveria estar se referindo a um maior aperto fiscal como complemento da política anti-inflacionária, a lógica indica que ele devia estar pensando provavelmente no "controle do lucro dos oligopólios". Aumento da carga tributária, taxação das grandes fortunas e métodos heterodoxos de combate à inflação. Para um país precisando de um atestado de bom comportamento para não correr o risco de ter seu rating rebaixado, como dizem os franceses, "*c´est pas mal, n'est pas?*"...

Gostaríamos de encerrar estas reflexões citando alguém que, mesmo não tendo nenhuma relação com o ambiente dos economistas, soube captar muito bem, em poucas linhas, o que ele denomina, no título de artigo recente,

"Dilemas brasileiros", publicado no jornal *O Globo* no dia 15 de novembro de 2013: Nelson Motta. Diz ele que

> as sociedades que mais crescem, enriquecem e progridem são as mais competitivas, onde impera a meritocracia e são oferecidas condições para que mais gente concorra para a excelência profissional nas ciências, nas artes e na tecnologia, na busca de inovações, de novos produtos e serviços. Assim como a vida real, a competição social é dura, implacável e muitas vezes injusta, muitos caem pelo caminho, muitos espertos e desonestos se dão bem, mas toda a sociedade se beneficia com o progresso.

E acrescenta, ao tratar da necessidade de equilibrar a competitividade e a solidariedade:

> Os brasileiros têm enorme dificuldade em escolher entre uma e outra: querem os benefícios das duas, mas sem pagar o preço. Enquanto o Brasil for uma sociedade de mercado, nosso grande conflito estará na distribuição equitativa dos benefícios da sociedade competitiva. (...) O Brasil vive um estranho dilema em que os defensores da competitividade, que faz crescer toda a sociedade, são os liberais e conservadores, e os que privilegiam a solidariedade corporativa, que atrasa a vida do país e dos seus cidadãos, os progressistas.

O país tem a palavra.

---

[84] Há uma medida alternativa da taxa de desemprego, cobrindo todo o território nacional, também calculada pelo IBGE através de sua Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD). Embora a abrangência geográfica seja maior, a PNAD também apresenta desvantagens: a taxa de desemprego é estimada para um único mês dentro do ano e não é estimada em anos em que há Censo (não há, portanto, observações para 2000 e 2010). De qualquer forma, a taxa de desemprego da PNAD também mostra queda expressiva do indicador depois de 2003.

[85] Tecnicamente falando, é, na verdade, a média ponderada do NUCI e de (1 - taxa de desemprego).

[86] Entre 1999 e 2003, as importações brasileiras oscilaram em torno de US$ 51 bilhões/ano (de US$ 48 bilhões a US$ 56 bilhões). Em 2011 (escolhido como referência por ser o ano de pico dos termos de troca) atingiram US$ 226 bilhões, aumento de quase 370% no período, correspondente à expansão média de 21% a.a. No mesmo período, as exportações se expandiram a 17% a.a. Como o valor inicial das exportações era maior, em 2011 o saldo comercial do país (US$ 30 bilhões) era ainda maior do que o registrado em 2003 (US$ 25 bilhões).

[87] Estimativas do crescimento do PIB britânico (total, não *per capita*) entre os séculos XIII e XVII sugerem uma média de 0,2% a.a. Estima-se também que, no mesmo período, o aumento populacional tenha sido próximo a zero. No século que se seguiu à Revolução Industrial, estima-se que a variável tenha atingido em torno de 1,4% a.a., correspondendo a uma expansão ao redor de 0,5% a.a. para o PIB *per capita* durante o século XIX, ritmo que se acelerou para 1,2% a.a. entre 1830 e 1870. Ver http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/academic/broadberry/wp/britishgdplongrun8a.pdf.

[88] *Democracy and Growth in Brazil*, mimeo, julho de 2013.

[89] Isto, na melhor das hipóteses. Frequentemente, a redistribuição acaba levando à redução do produto relativamente aos níveis que prevaleceriam na ausência destes mecanismos.

[90] Note que não se trata exatamente do mesmo período que mencionamos no começo do capítulo.

[91] É importante dizer que, para esta decomposição, usamos os dados de emprego divulgados mensalmente pelo IBGE (Pesquisa Mensal do Emprego) que, conforme notado, cobre seis regiões

metropolitanas. Caso o emprego tenha crescido mais rapidamente nas demais regiões do país, estaríamos subestimando a contribuição do emprego e, portanto, superestimando a contribuição da produtividade e vice-versa.

[92] No caso do esgotamento do mercado de trabalho, um exemplo da infância de muitos leitores (pelo menos, do sexo masculino) deve ajudar. Nas "peladas" de rua, tipicamente cada "capitão" escolhia (alternadamente) um jogador, até completar o time. Em primeiro lugar, eram escolhidos aqueles mais íntimos da bola, deixando para o final os que – como os autores deste livro – não primavam pela habilidade. Da mesma forma, quando o mercado de trabalho aperta, mesmo os "pernas-de-pau" acabam sendo empregados, uma vez que os mais habilidosos já estão ocupados. Como resultado, a produtividade deve cair.

[93] *A economia em Pessoa*. Editora Reler, 2006, página 75.

[94] O deflator do PIB é uma medida de inflação que, ao contrário do IPCA (medida mais conhecida, mas que se concentra apenas nos gastos de consumo), captura de forma mais ampla o aumento de preços. Neste aspecto, pode ser mais representativo para "limpar" os efeitos da inflação do gasto público. O problema para seu uso regular em bases frequentes – mensais, por exemplo - é que é divulgado apenas trimestralmente e com defasagem considerável (tipicamente, em dezembro, por exemplo, é informado o resultado de setembro).

[95] Seria interessante entender conceitualmente como se considera, nessa taxonomia, o ganho financeiro de um agente que, confiando no futuro do país, adquirisse algum papel na emissão primária de um IPO, por exemplo.